

L'AFD et les villes intermédiaires

**Retours d'expériences
et principes d'intervention**



Auteurs

Julien Boglietto

Division Développement Urbain, aménagement, logement

Gautier Kohler

Division Développement Urbain, aménagement, logement

Astrid Villepelet

Consultante

Relecture et avis technique

Audrey Guiral-Naepels

Division Développement Urbain, aménagement, logement

Alix Françoise

Département Innovation Stratégie et Recherche

Chloé Coste de Bagneaux

Division Développement Urbain, aménagement, logement

Charlotte Durand

Département Evaluation et Apprentissage

Stéphanie Picard

Division Développement Urbain, aménagement, logement

Date de publication

Septembre 2024

Table des matières

Introduction	5
Comprendre les villes intermédiaires	6
Pourquoi en parler ?	6
Comment les définir ?	7
Quels enjeux et défis posent-elles ?	8
Bilan de l'activité : retour sur 20 ans d'appui aux villes intermédiaires	11
Contexte historique d'intervention	11
Cartographie des projets : un portefeuille significatif et en croissance, preuve de l'intérêt des Etats et bailleurs pour ces villes	11
Caractéristiques des villes accompagnées : des contextes et enjeux différents, reflet de la diversité des « villes intermédiaires »	12
Type d'intervention : des configurations et des ambitions diverses	14
Activités financées : une combinaison d'investissements et d'actions de renforcement institutionnel	15
Portage de projets : une grande diversité de montages	18
Modalités de financement : une prédominance de l'aide-projet	19
Analyse du portefeuille : une expérience riche d'enseignements	22
Conclusion du bilan	25
Recommandations stratégiques pour les interventions en faveur des « villes intermédiaires »	26
1. Définir une logique d'intervention et un menu d'investissement par typologie de villes intermédiaires en fonction d'un objectif territorial stratégique	26
2. Approfondir les analyses thématiques pour spécifier et renforcer les impacts projets	26
3. Renforcer les interfaces urbain/rural par le prisme de l'alimentation des villes et la gestion des risques	27
4. Favoriser les logiques de mobilisation pour renforcer les impacts	27
5. Renforcer les dynamiques de démocratie locale et le soutien à la jeunesse	28
6. Contribuer à renforcer la planification urbaine	28
7. Poursuivre l'amélioration des performances financières des collectivités locales	29
Conclusion	29
Annexe	30
Bibliographie	32





Introduction

La population urbaine dans le monde passera de 58 % en 2023 à 70 % en 2050, tirée par la croissance démographique des villes en Asie et en Afrique. Cette urbanisation rapide se répercute sur l'ensemble des typologies de villes, avec un accroissement élevé du nombre de mégapoles aux bourgades régionales. Alors, pourquoi se concentrer sur des villes « intermédiaires » ?

Ces villes, définies comme étant des « entre-deux fonctionnels et démographiques », jouent un rôle capital dans les interfaces entre les différentes échelles de territoire, du rural à l'urbain, ou du local au régional. Moins portées que les grandes métropoles dans l'agenda urbain, ces villes « relais » sont progressivement devenues des enjeux territoriaux de premier plan, notamment au niveau économique, social et politique. Mais la diversité des territoires et les capacités financières et humaines des collectivités locales en font des enjeux de développement spécifiques difficilement appréhendables à l'échelle internationale.

Dans son mandat d'intervention en milieu urbain, l'AFD a soutenu depuis plus de 20 ans de nombreux États et collectivités territoriales dans de multiples projets concernant une quinzaine de pays et une quarantaine de villes intermédiaires aux réalités diverses. Ces projets ont porté sur l'amélioration de l'accès aux services urbains, le soutien pour l'emploi et le développement économique inclusif et durable, le renforcement de la gouvernance et de la gestion financière des collectivités locales, ou encore l'amélioration de la résilience climatique et de la biodiversité. Ils ont fait l'objet de montages opérationnels spécifiques pour intégrer la gouvernance multi-niveau des acteurs impliqués sur ces territoires (collectivité locale/État, autorité sectorielle/territoriale, entreprises/communautés/services publics), renforcer les mécanismes de financement nationaux, et assurer le respect des obligations contractuelles de l'aide publique au développement portant notamment sur les risques fiduciaires et les politiques de maîtrise des risques environnementaux et sociaux.

Cette publication a pour vocation de capitaliser et restituer les enseignements de ces projets afin de proposer des recommandations opérationnelles utiles aux représentants de l'AFD comme à ses partenaires. Elle s'appuie sur ces deux décennies de financement pour interroger les modalités d'interventions dans les villes intermédiaires au regard des expériences passées et des moyens d'actions actuels. Enfin, elle propose des pistes de réflexion pour renforcer les impacts des financements visant à mieux accompagner le développement des villes intermédiaires dans les pays d'intervention.

Comprendre les villes intermédiaires

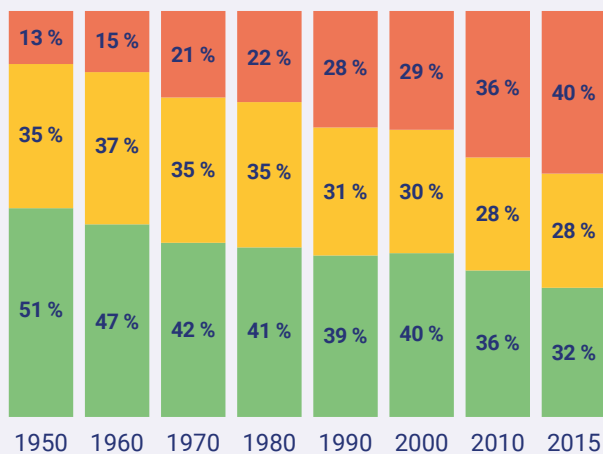
POURQUOI EN PARLER ?

En 2023, 58% de la population mondiale vit en milieu urbain. À horizon 2050, ce taux atteindra 70% en raison d'un processus accéléré d'urbanisation en Afrique et Asie.

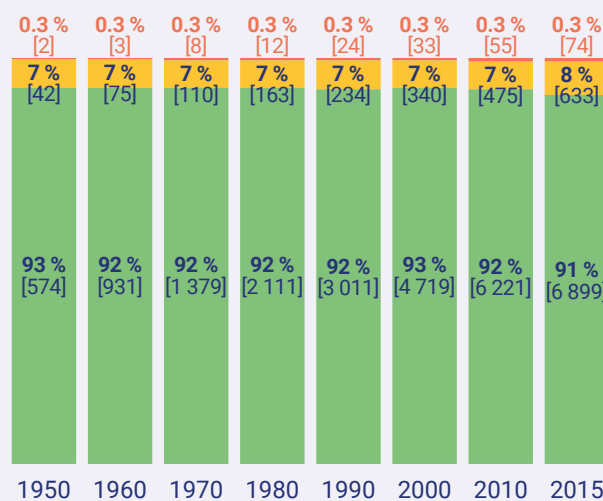
L'attention au niveau mondial se porte sur les plus grandes villes qui concentrent une part croissante de la population urbaine mondiale (les villes de plus d'un million d'habitants rassemblaient 40% de la population urbaine en 2015 contre 29% 15 ans plus tôt), entraînant des besoins considérables en équipements et services urbains. Les politiques et financements se sont historiquement concentrés sur ces grandes zones métropolitaines. Le manque de données et connaissances sur les villes intermédiaires, leur faible poids politique pour certaines, ou encore le manque de ressources financières et humaines expliquent et entretiennent cette tendance.

RÉPARTITION DE LA POPULATION URBAINE MONDIALE SELON LA TAILLE DES VILLES

PART DE LA POPULATION URBAINE (%)



DISTRIBUTION DES AGGLOMÉRATIONS
PART (%) [NOMBRE D'AGGLOMÉRATIONS]



■ 10 000 - 100 000 ■ 100 000 - 1 million ■ > 1 million

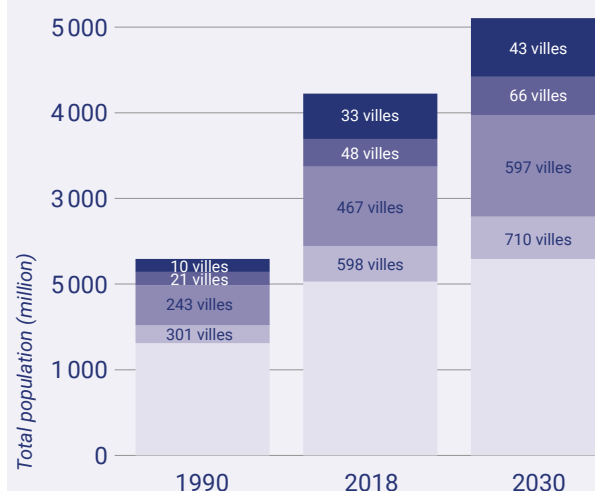
Source : OCDE/CSAO 2020, AFRICAPOLIS

Pourtant, la croissance des villes intermédiaires est une facette majeure de l'urbanisation en cours. Les agglomérations urbaines de moins d'un million d'habitants représentaient 32% de la population mondiale en 2018 et 58% de la population urbaine avec 2,4 milliards d'habitants (UN DESA 2019)¹. Le nombre de ces villes croît de façon rapide. Les villes de 500 000 à 1 million d'habitants ont quasiment doublé entre 1990 et 2018, et il est prévu que cette tendance se confirme.

- Mégapoles : 10 millions d'habitants ou plus
- Grandes villes : 5 à 10 millions
- Villes moyennes : 1 à 5 millions
- Villes : 500 000 à 1 million
- Petites villes : moins de 500 000

¹ Département de l'Economie et des Affaires Sociales des Nations Unies (UN-DESA)

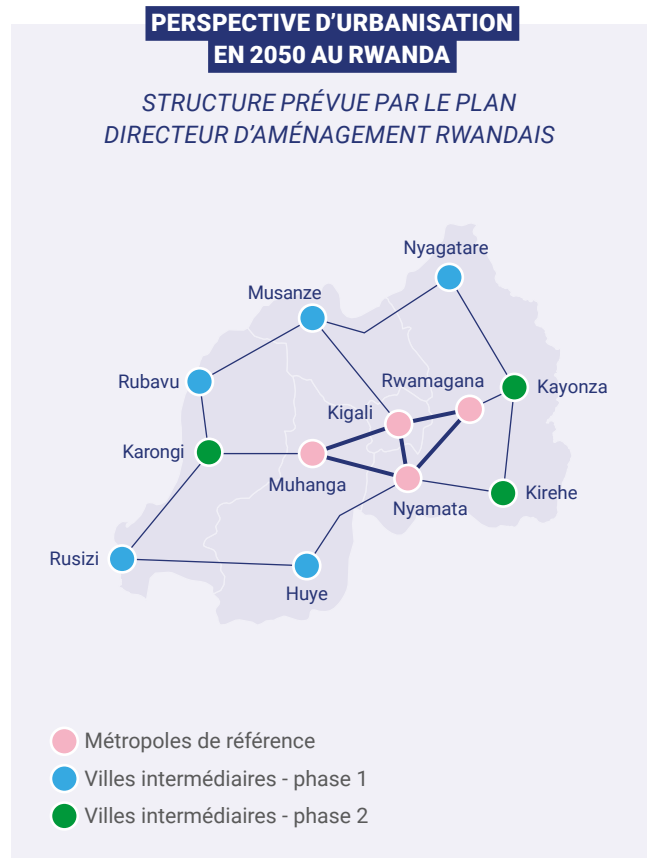
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VILLES DANS LE MONDE PAR TAILLE D'AGGLOMÉRATION



Source : World Urbanization Prospects 2018

Face à ces constats, les enjeux des villes intermédiaires et la nécessité de les prendre en compte ont émergé depuis quelques années dans l'agenda politique du développement international. La question apparaît en lien avec le Nouvel Agenda Urbain² et dans le cadre du suivi de sa mise en œuvre. Elle a été traitée au sommet du G20 en 2021 et reprise dans le communiqué final de la réunion des Ministres du développement et de la Coopération internationale. Cette impulsion politique fait écho au plaidoyer des réseaux de villes sur ce thème, en particulier celui de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Elle permet aussi un travail technique dédié de la part de l'OCDE et UN-Habitat (programme Cities Connect³).

Par ailleurs, l'attention aux villes intermédiaires est de plus en plus marquée dans les discours mais aussi dans les stratégies d'aménagement territorial. Les schémas d'aménagement territoriaux sont maintenant nombreux à viser une urbanisation plus équilibrée sur le territoire, avec une répartition géographique des activités. À titre d'exemple, le Plan directeur national d'aménagement du territoire 2050 du Rwanda prévoit que d'ici 2050, la capitale de Kigali sera entourée de 3 métropoles de référence avec chacune un pôle d'activité spécifique majeur (Rwamagana comme pôle agricole, Bugesera, une métropole logistique et aéroportuaire et Muhanga, un centre de commerce de traitement minier). À leurs côtés 8 métropoles intermédiaires joueront un rôle de plaque tournante économique transfrontalière.



COMMENT LES DÉFINIR ?

Cerner les villes intermédiaires, et notamment chercher à évaluer leurs surfaces et tailles de population, renvoie dans un premier temps à la définition de l'urbain au niveau international. Or, celle-ci est variable d'un pays à l'autre. Les Nations Unies, dans leur dernier rapport de référence, le *World Urbanization Prospects* sorti en 2018, se basent pour chaque pays sur les données fournies par les États, à la fois pour les recensements et la qualification urbaine ou non de la population.

Il n'y a donc pas de définition internationale de la ville intermédiaire. Quelques données chiffrées néanmoins sur ce qui est appelé selon les pays, les institutions, et même les rapports, villes moyennes, secondaires, ou intermédiaires :

- Dans le rapport *World Urbanization Prospects*, les villes moyennes sont celles de taille comprise entre 1 et 5 millions d'habitants ;
- De son côté, le réseau CGLU, très actif sur la question des villes intermédiaires, les définit comme des villes avec une population comprise entre 50 000 et 1 million d'habitants.

Au rythme actuel de l'urbanisation, ces seuils devraient encore évoluer dans les prochaines années.

S'il n'existe pas de définition universelle des villes intermédiaires, on reconnaît que celles-ci constituent un « entre-deux » démographique et fonctionnel⁴ entre les villes principales et les plus petites villes. La notion d'intermédiation renvoie à la question du maillage territorial et des systèmes urbains nationaux : comment se situe la ville par rapport à la capitale, comment se situe la ville par rapport aux autres territoires, urbains – ruraux auxquels elle est connectée ?

Par ailleurs, une forme de consensus émerge pour indiquer que « ces villes ont surtout une importante fonction d'interface avec leurs hinterlands ruraux » (Quénou-Suarez, 2016). Elles constitueraient un « urban middle ground », point nodal entre le milieu rural et l'urbain (Amman et al, 2017). Pour UN-Habitat, « ces villes intermédiaires sont des plaques tournantes pour la fourniture

2 Le Nouvel Agenda Urbain, adopté lors de la troisième conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable en 2016, transpose l'Agenda 2030 dans le contexte des villes et des établissements humains à travers le monde, et énonce une vision pour le développement urbain durable avec comme thèmes transversaux l'inclusion, les droits humains et l'absence de toute forme de discrimination dans les villes.

3 UN Habitat et le Centre de Développement de l'OCDE ont lancé en 2018 une alliance appelée « Cities Connect » pour documenter le rôle des villes intermédiaires dans le développement. En 2021, les deux organisations ont été mandatées par la présidence italienne du G20 pour qu'elles appuient les villes intermédiaires dans l'atteinte des ODD et la lutte contre le réchauffement climatique. Le premier rapport Cities Connect, *Villes intermédiaires et Changement Climatique*, a été publié en 2022.

4 Les villes intermédiaires ont des fonctions politico-institutionnelles, économiques, sociales et culturelles au rayonnement régional. Leur degré d'influence dépend de leur accessibilité, de la présence ou non d'instances administratives et juridiques ou encore d'équipements sociaux-économiques d'envergure (centres hospitaliers, universités, etc).

de biens et de services à l'arrière-pays et jouent un rôle déterminant dans la structuration des liens entre les zones urbaines et rurales » (World Cities Report 2022), ou encore « des agglomérations qui - pour des raisons géographiques, historiques et politiques - servent de pont entre les zones métropolitaines et rurales » (OCDE/PSI 2020).

TYPLOGIES DES VILLES INTERMÉDIAIRES

Il existe une grande diversité de villes intermédiaires. Brian Roberts (Cities Alliance, 2014) propose une typologie, qui prend en compte **la taille, la fonction, et le rôle de la ville** au sein du système national, sous-continentale et/ou mondiale de villes. Avec une approche par l'économie géographique, il distingue tout d'abord la zone d'influence à laquelle une ville peut être associée (régionale ou métropolitaine) et propose ainsi 3 grands types de villes intermédiaires :

- **Les centres urbains régionaux**, « subnational urban centres », comme les capitales régionales ;
- **Les villes satellites d'une métropole** ou « metropolitan clustered secondary cities », (comme les villes nouvelles, ou les villes ayant fortement grossi du fait de leur proximité avec la métropole) ;
- **Les villes corridor** « corridor secondary cities », qui se développent comme des pôles de croissance le long de corridors commerciaux.



Bafoussam, capitale régionale du Cameroun
© Studio Globule / Antoine NgolkeDoo

QUELS ENJEUX ET DÉFIS POSENT-ELLES ?

Si le phénomène de leur croissance est le principal moteur de l'attention à y porter, les villes intermédiaires concentrent également différents enjeux tels que :

1. Un potentiel économique à mieux exploiter. Comme rappelé dans le rapport 2022 sur le rayonnement des villes africaines (OCDE/CSAO)⁵, l'urbanisation représente une opportunité économique et sociale pour les pays et leurs habitants. Si jusqu'à présent les plus grandes villes et mégapoles ont davantage attiré l'attention, y compris dans une logique de développement économique national (UN Habitat, 2022), certaines analyses avancent dorénavant que les villes intermédiaires auraient à présent un potentiel de développement économique plus important que les mégapoles (Rodríguez-Pose et al, 2021). Ces dernières pâtissent en effet d'une baisse de la compétitivité économique et du coût de la vie plus élevé de la population, plaçant de fait les villes intermédiaires comme des relais de croissance territoriaux.

2. Une place dans la lutte face au dérèglement climatique. Les travaux de l'OCDE⁶ montrent que les émissions par habitant restent proportionnelles au niveau de développement économique et sont donc moins importantes dans les villes intermédiaires que dans les grandes villes. La tendance des émissions y est toutefois en hausse. Par ailleurs, les villes intermédiaires se trouvent elles aussi vulnérables face aux effets du changement climatique. Même si le niveau d'exposition et le degré d'impact de l'activité économique est différent selon chaque ville, la faiblesse des infrastructures et de la gouvernance couplée aux effets en cascade des impacts du réchauffement climatique sur les zones rurales fragilisent ces villes. L'enjeu est donc d'une part d'améliorer la résilience des populations dans les villes déjà exposées, et d'autre part, de penser en amont la croissance urbaine pour limiter la tendance à l'exposition d'autres villes. Ce dernier enjeu revêt une importance particulière quand on constate que les phénomènes d'étalement urbain et de dé-densification sont plus marqués, proportionnellement, dans les villes plus petites (rapport OCDE/UN Habitat 2022).

3. Une attention particulière sur le plan social. Les villes intermédiaires font face à un retard marqué en matière d'accès aux services de base, à l'emploi formel et au logement formel, par rapport aux mégapoles et qu'il convient de combler comme le rappellent UN-Habitat et l'Unicef.

⁵ Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) est une filière de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) pour la promotion des politiques régionales visant à améliorer le bien-être économique et social des populations du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

⁶ Cf. OCDE/UN-Habitat (2022), *Intermediary Cities and Climate Change: An Opportunity for Sustainable Development*, p117, Éditions OCDE

4. Des flux migratoires à mieux appréhender. Contrairement aux idées reçues, les récents travaux de la Banque mondiale et l'AFD (Christiaensen et al, 2024) démontrent que l'accroissement naturel est le principal moteur de la croissance urbaine des villes intermédiaires et non les flux migratoires ruraux-urbains et urbains-urbains. Pourtant, les populations migrantes restent perçues comme un fardeau pour les villes et le marché du travail, alors que l'étude constate que les migrants, souvent plus jeunes et plus instruits, renforcent la main-d'œuvre résidente, favorisent la productivité économique et contribuent au bien-être urbain. L'enjeu est donc pour les villes intermédiaires d'adopter une approche politique plus holistique et non plus limitée au marché du travail, par une amélioration de la planification urbaine pour mieux valoriser les effets des migrations sur les conditions de vie de tous les habitants.

Dans le cadre du programme *Urban Prospective Lab* du Campus AFD, les Ateliers de Cergy les listent ainsi :

- Carence des ressources humaines et services administratifs ;
- Absence de planification et de programmation ;
- Difficultés à nourrir les villes intermédiaires malgré les potentialités agro-pastorales environnantes ;
- Lenteurs dans la construction et l'émergence des villes intermédiaires ;
- Difficultés pour assurer les services de base ;
- Absence d'entretien des infrastructures et services ;
- Gouvernance déficiente ;
- Insuffisance des politiques environnementales ;
- Absence d'inclusion sociale et d'égalité des genres.

De façon complémentaire et davantage axée sur les enjeux de développement économiques, UN-Habitat (WCR 2022) les résume dans la figure ci-dessous :



Le manque de ressources financières et humaines de ces collectivités est identifié comme un sujet majeur.

Le rapport de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNGWOFI 2022) montre la corrélation entre l'indice de développement humain et le niveau de dépenses locales rapportées au PIB. Ainsi, le phénomène est davantage marqué dans les pays les plus pauvres, particulièrement en Afrique. Ceci est d'autant plus important que les ressources humaines sont généralement le premier poste de dépenses des collectivités locales.

Enfin, si l'attention aux villes intermédiaires est de plus en plus reprise dans les stratégies d'aménagement territorial, leur mise en œuvre connaît encore des écueils. Force est de constater que les politiques et financements se concentrent sur les grandes zones métropolitaines de plus d'un million d'habitant (UN Habitat, 2023). Cette situation s'explique notamment par les facteurs suivants :

- **Un manque de connaissances et de données**, qui rend difficile l'identification des risques et opportunités (Bolay, 2021) et la formulation de politiques de développement adaptées (Roberts, 2014) ;
- **Un facteur politique, les relations de pouvoir entre les villes intermédiaires et la capitale ayant un impact déterminant sur leur développement ;**
- **Une faible décentralisation des décisions, qui se pose dans de nombreux contextes** où le manque de moyens techniques et financiers au niveau local justifie une situation où les données et décisions concernant les villes sont détenues et prises à la capitale.

En conclusion, il est important de souligner que la notion de « ville intermédiaire » englobe une grande diversité de situations, selon le contexte du pays (niveau de revenus, population totale et taux d'urbanisation, état du processus de décentralisation) et le type de ville intermédiaire concerné.

Mieux connaître ces villes, leurs caractéristiques clés et enjeux est une première étape essentielle pour préparer leur croissance, face aux multiples défis (sociaux-économiques, climatiques, sécuritaires) auxquels elles sont confrontées. De nombreuses organisations internationales partagent un optimisme quant à l'avenir de ces villes dans les pays en forte croissance urbaine⁷ ; leur taille permettant encore d'agir pour éviter de reproduire le schéma de développement des plus grandes villes. Il faut pour cela développer leurs potentialités, en particulier leur rôle clé dans le développement socio-économique régional et dans la lutte contre le changement climatique.

L'AFD, par sa division Développement urbain, aménagement et logement notamment, y a contribué à travers différentes interventions en faveur des villes intermédiaires, présentées dans la partie suivante.

7 OECD/UN ECA/AfDB (2022) Africa's Urbanisation Dynamics 2022: The economic power of Africa's cities, West African Studies, OECD Publishing, Paris



Fianarantsoa,
Madagascar
© Sylvain Joachim / AFD

Bilan de l'activité : retour sur 20 ans d'appui aux villes intermédiaires

CONTEXTE HISTORIQUE D'INTERVENTION

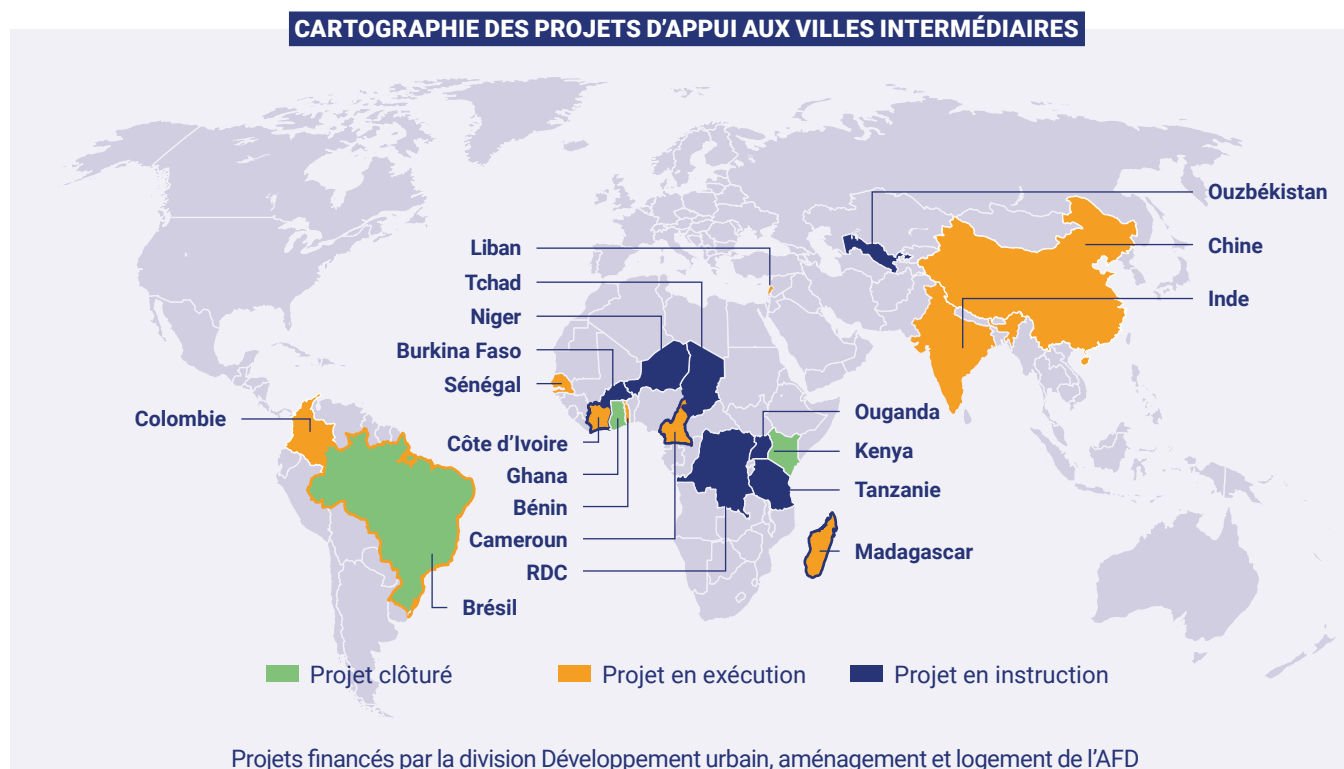
Les années 1990 voient l'accélération des processus de décentralisation dans les pays du Sud, dynamique alors considérée comme un levier de croissance et de développement économique. Dans de nombreux pays, les compétences d'urbanisme sont transférées aux échelons locaux, mais le cadre légal et réglementaire, les capacités financières et le capital humain pour les exercer, font le plus souvent défaut. L'AFD entend alors soutenir le développement local par un partenariat renouvelé avec les villes et un appui technique et financier accru aux maîtrises d'ouvrages locales naissantes des pays partenaires. L'AFD accompagne également les autorités centrales dans la formulation de leurs politiques de développement urbain.

L'appui au développement des villes intermédiaires est alors l'opportunité de contribuer au renforcement des acteurs locaux en charge de la ville tout en améliorant l'accès aux services et équipements dans le cadre de politiques d'aménagement de territoire plus équilibrées et durables. L'AFD a déployé pour cela une palette d'outils de financement et d'accompagnement diversifiée.

CARTOGRAPHIE DES PROJETS : UN PORTEFEUILLE SIGNIFICATIF ET EN CROISSANCE, PREUVE DE L'INTÉRÊT DES ÉTATS ET BAILLEURS POUR CES VILLES

Au cours des 20 dernières années, l'AFD a financé un nombre croissant de projets dans les villes intermédiaires. Au sein de la division Développement urbain, aménagement et logement, cet engagement s'est traduit par la mise en œuvre de **22 projets depuis 2003**, représentant un volume global de financement de **1,165 milliards d'euros⁸**.

Ces projets se situent principalement en Afrique (10 projets, plus de la moitié du volume total engagé depuis 2003), dans des villes de taille variable mais toutes considérées comme locomotives du développement régional. Les interventions croissantes dans les villes intermédiaires (9 projets actuellement en cours d'instruction en Afrique subsaharienne) sont la preuve d'une reconnaissance de la part des États et bailleurs de l'importance d'investir dans ces villes.



⁸ Ces données concernent uniquement l'activité de la Division développement urbain, aménagement et logement de l'AFD en concernant le développement des villes intermédiaires, étant entendu que ces villes ont également bénéficié d'autres appuis, sectoriels notamment portés par la même division ou d'autres entités du groupe AFD (amélioration du patrimoine, accès à l'eau et à l'assainissement, accès à l'énergie, éducation, santé...).

CARACTÉRISTIQUES DES VILLES ACCOMPAGNÉES : DES CONTEXTES ET ENJEUX DIFFÉRENTS, REFLET DE LA DIVERSITÉ DES « VILLES INTERMÉDIAIRES »

L'AFD a noué des partenariats avec des villes intermédiaires de tailles très variables : villes de moins de 300 000 habitants (Bénin, Cameroun, Madagascar) à plusieurs millions d'habitants dans les pays à revenus intermédiaires (Brésil, Inde).

Il peut s'agir :

- **De capitales régionales** : principaux centres administratifs, universitaires, hospitaliers et de services pour leur hinterland. Ces villes sont les moteurs de territoires parfois enclavés. C'est le cas du programme « Capitales Régionales » au Cameroun illustré en page 16).
- **Des villes d'influence régionale, à fort potentiel économique** : troisième ville du Kenya, au carrefour des flux commerciaux majeurs, Kisumu en est un excellent exemple (page 23).
- **Des villes en périphérie des mégalo-poles**, dont le développement est lié aux processus de métropolisation. C'est le cas du Programme d'Adaptation des Villes au Changement Climatique (PAVICC) au Bénin qui accompagne la ville de Sèmè-Podji (225 000 habitants), située en périphérie de Cotonou.
- **Des villes de plus petite taille** : telle que la ville de Comè (33 500 habitants) au Bénin, dans le cadre également du programme PAVICC.

Cette diversité de villes recouvre ainsi des enjeux variés tels que présentés précédemment (cf. partie 1), et notamment :

- **Une forte croissance démographique, couplée à un important déficit en infrastructures et services de base ;**
- **Un manque de moyens humains et financiers pour assurer le développement de leur territoire ;**

À titre d'exemple, au moment de l'instruction du GUMPP (*Ghana Urban Management Pilot Programme*) au Ghana, les transferts de l'État représentaient 85 % des recettes des villes concernées par le programme. Faute de ressources suffisantes, celles-ci investissaient seulement 2,7 USD par habitant/an, contre un besoin estimé à 80 USD.

- **Une forte vulnérabilité des villes ciblées aux effets du changement climatique**, du fait d'une exposition particulière à des événements climatiques extrêmes et de leur faible niveau d'infrastructures adaptées à ces risques ;
- **Un rôle important dans le développement socio-économique régional**, notamment par leur potentiel de lieu d'échange et de production de biens et services.

Dans le cas des programmes couvrant plusieurs villes, le choix des villes ciblées est souvent une décision complexe, prise et assumée par le gouvernement central. L'AFD a généralement accompagné le processus, qui a reposé soit sur l'identification de villes dans le cadre d'une typologie existante (cas des « capitales régionales » identifiées dans la nomenclature nationale), soit sur l'application d'une analyse recoupant différents critères objectifs (besoins, vulnérabilités, capacités locales, stratégies de développement local et nationales, coordination avec d'autres interventions) ou encore via un processus compétitif de type appel à projet national (exemple de la Smart Cities Mission en Inde).



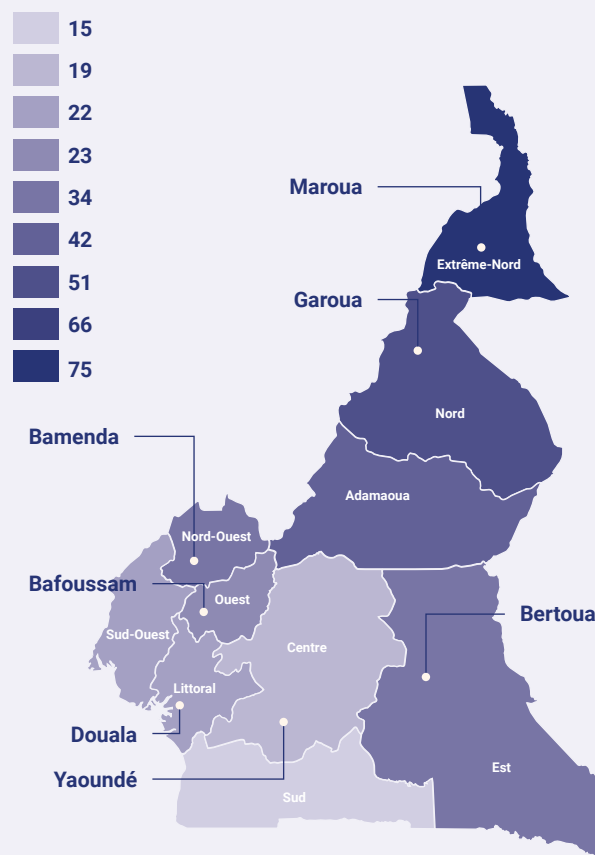
© Srishti Bhardwaj - Ofred Studios / AFD

ILLUSTRATION AVEC LE PROGRAMME « CAPITALES RÉGIONALES » AU CAMEROUN

Ce programme a été lancé en 2014 pour renforcer les capitales régionales du pays et atteindre un développement territorial plus équilibré. Les cinq villes accompagnées par le programme, Bafoussam, Bertoua et Garoua (Capitales Régionales 1) puis Bamenda et Maroua (Capitales Régionales 2) présentent des enjeux communs :

- Une croissance importante de leur population et de leur superficie urbaine couplée à un important déficit d'infrastructures (les principaux réseaux construits dans les années 1980-90 étant en-deçà des besoins actuels des populations).
- Des ressources financières, propres ou transférées par l'État, très limitées ne leur permettant pas de réaliser des investissements conséquents ni d'assurer correctement l'entretien des infrastructures urbaines.
- Une vulnérabilité des villes aux effets du changement climatique : le pays est très exposé aux inondations urbaines et les villes du Nord comme Garoua sont soumises à des vagues de chaleur de plus en plus intenses.
- Un rôle économique majeur dans les échanges entre leur région et le reste du pays. Les cinq villes sont situées dans des régions où l'économie est dominée par l'agriculture, l'élevage et la pêche. Le secteur primaire emploie la grande majorité de la population y compris dans les villes où la plupart des citoyens disposent de champs cultivables. Les villes sont donc les principaux vecteurs de valorisation et de distribution des productions locales. Il y a un réel enjeu pour ces villes à dynamiser le secteur de la commercialisation pour améliorer les circuits d'acheminement dans les villes et renforcer ainsi le lien ville/campagne.

INÉGALITÉS GÉOGRAPHIQUES AU CAMEROUN



Pourcentage des ménages B40 par région

Les régions du Nord et de l'Extrême Nord, où se trouvent les villes de Garoua et Maroua, concentrent plus de 50 % des ménages du « Bottom 40 » (ménages situés dans les deux derniers quintiles de richesse du pays, autrement dit les 40 % les plus pauvres de la population). Ceux-ci ont un moindre accès aux services essentiels (à titre d'exemple, au Cameroun, 41 % des ménages B40 ont accès à l'électricité contre une moyenne nationale de 62 %) et sont plus vulnérables face aux risques climatiques.

Du fait de la grande diversité agro-écologique au Cameroun, la nature des changements climatiques varie d'une région à l'autre et leurs impacts diffèrent. Les inégalités territoriales ont également un impact sur l'exposition des ménages aux risques environnementaux. Une étude pilotée par l'AFD⁹ (calcul d'un indice d'inégalités environnementales selon les régions, à partir d'une base de données couvrant la période 2007-2014), souligne qu'en moyenne, les ménages des villes de Yaoundé et de Douala sont moins exposés aux risques environnementaux et accèdent plus facilement aux services sociaux de base. Sur l'ensemble de la période, ce sont les régions de l'Extrême-Nord, du Nord-Ouest et de l'Ouest qui affichent les moins bons résultats.

9 Kobou, G., BINDOP, K. M. M., Wounang, R., & Fontep, E. R. (2021). *Développement urbain, économie informelle et inégalités au Cameroun*. Facilité de recherche UE-AFD sur les inégalités.

TYPE D'INTERVENTION : DES CONFIGURATIONS ET DES AMBITIONS DIVERSES

Le portefeuille de la division Développement urbain, aménagement et logement de l'AFD est composé de **12 projets « mono-ville »** pour un montant global de **586 millions d'euros** et **10 projets « multi-villes »** d'un montant global de **579 millions d'euros**.

LES PROJETS ET PROGRAMMES S'INSCRIVENT DANS DEUX GRANDES POLITIQUES NATIONALES :



Politique d'aménagement du territoire, visant à l'équilibre, la cohésion territoriale et/ou la performance économique, par une meilleure répartition des services et des activités économiques (exemple : Cameroun, Madagascar) ou des bonnes pratiques en matière de développement urbain (exemple : Inde)



Politique d'appui à la décentralisation, visant à accompagner spécifiquement le transfert des compétences aux collectivités locales et leurs performances en matière de délivrance de services et de développement économique (exemple : Ghana).

PLUS SPÉCIFIQUEMENT, LES OBJECTIFS RECHERCHÉS PEUVENT ÊTRE LES SUIVANTS :



Améliorer l'accès aux infrastructures et services urbains essentiels (voirie, eau et assainissement, collecte et gestion des déchets solides, énergie et éclairage public, espaces publics) :

- Dans une logique de rattrapage par rapport aux villes capitales ;
- En visant la réduction des inégalités et le renforcement de la cohésion sociale, en particulier dans les zones en crise.



Soutenir le développement économique et l'emploi :

- En accompagnant les réflexions stratégiques sur l'attractivité économique des villes et leur intégration au niveau régional, national, voire international ;
- En investissant dans les secteurs économiques stratégiques pour le territoire, en particulier : (i) le renforcement de l'armature commerciale pour valoriser au mieux la production agricole, artisanale et industrielle locale et (ii) le développement touristique et la réhabilitation / valorisation du patrimoine.



Soutenir les objectifs d'adaptation au changement climatique et de protection / valorisation de la biodiversité :

- En accompagnant les processus de planification urbaine intégrant les risques climatiques et les liens entre la ville et son hinterland rural (financement préalable d'appuis pour une meilleure connaissance des impacts des dérèglements climatiques) ;
- En investissant dans la construction/réhabilitation d'infrastructures permettant de renforcer la résilience des territoires au changement climatique (infrastructures de drainage, par exemple, pour réduire les impacts des inondations et lutter contre l'érosion) ;
- En portant une attention particulière à la résilience des infrastructures face aux risques climatiques via le choix de leur localisation et l'adoption d'une approche bioclimatique (attention au confort thermique des espaces bâtis et non-bâtis, végétalisation, etc.).

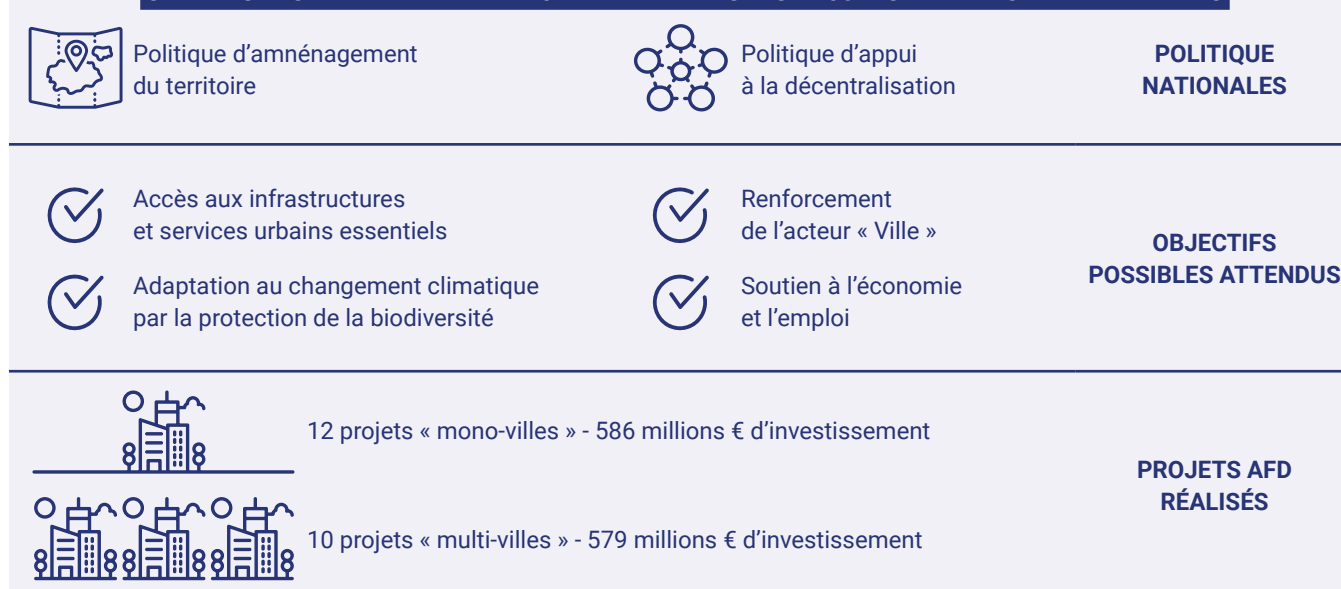


Accompagner le renforcement de l'acteur ville :

- En soutenant les processus de décentralisation et les relations villes-État ;
- En contribuant au renforcement de l'organisation, des capacités techniques et financières des collectivités locales (dynamisation de la mobilisation des ressources propres, gestion financière locale, planification urbaine, pilotage de projets d'investissement, gestion des infrastructures et services urbains).

Il convient de noter que l'objectif de renforcement de capacités de l'acteur ville est systématiquement visé par les projets mais avec des ambitions et des champs d'intervention variables.

SYNTHÈSE DU TYPE D'INTERVENTION DE L'AFD DANS LES PROJETS DE VILLES INTERMÉDIAIRES



ACTIVITÉS FINANCÉES : UNE COMBINAISON D'INVESTISSEMENTS ET D'ACTIONS DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Les projets financés par l'AFD comportent généralement deux grands volets :

- **Un programme d'investissements prioritaires** pour répondre au déficit d'équipements et de services urbains dans les villes intermédiaires ;
- **Un programme de renforcement des capacités** pour favoriser la montée en compétences des collectivités locales (gestion financière locale, planification urbaine, passation de marchés, etc.).

Les projets d'appui aux villes intermédiaires couvrent un large champ d'intervention : infrastructures de voiries et de drainage, équipements marchands, équipements de proximité, espaces publics, etc. Ces derniers mêlent donc différentes typologies d'investissements aux caractéristiques propres :

- Les équipements de proximité nécessitent d'associer étroitement les acteurs locaux de la conception à la gestion des ouvrages. Dans certains cas, un accompagnement socio-institutionnel est nécessaire pour assurer la bonne utilisation des équipements.
- Les infrastructures de voirie et les équipements marchands présentent d'autres types d'enjeux environnementaux et sociaux (indemnités des personnes affectées par le projet, gestion des abords des voiries, etc.).



La sélection des investissements dans les villes intermédiaires est souvent un processus complexe compte tenu de l'absence ou des limites des documents de planification et d'investissement, souvent réduits à une liste d'interventions sans cohérence ni vision particulière. Cela nécessite donc des phases d'études de faisabilité conséquentes conduites avec les acteurs locaux et nationaux, permettant d'analyser le profil de la ville, d'identifier les besoins locaux et d'analyser / prioriser les projets proposés en s'appuyant sur une méthodologie de sélection rigoureuse. Celle-ci prend notamment en compte la faisabilité technique et financière des projets, leur pertinence au regard du contexte urbain et les risques environnementaux et sociaux liés aux projets.

3 EXEMPLES DE TYPOLOGIES D'INVESTISSEMENT



© Studio Globule / Rodrig Mbock & Antoine NgolkeDoo / AFD



Cameroun

Capitales Régionales Cameroun 1 et 2

VILLES

5 villes : Garoua (500 000 habitants), Bertoua (115 000), Bafoussam (300 000) puis Maroua (280 000) et Bamenda (480 000)

BUDGET PAR VILLE

Infrastructures : Bafoussam - 37 M€ ; Bertoua - 33 M€ ; Garoua - 45 M€ ; Bamenda - 37 M€ ; Maroua - 39 M€

Renforcement des capacités (4 % du budget global) : 1,7 M€

CONTENU DU PROJET

INVESTISSEMENTS

Infrastructures de voirie et de drainage (64 % des investissements), équipements marchands (25 %), espaces verts (8 %), équipements socio-collectifs de proximité (3 %)¹⁰.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Modules de formation sur différentes thématiques (finances locales, passation de marchés, montage et gestion de projets).

DÉMARCHE

Réalisation d'un Programme d'Investissements Prioritaires (PIP) par ville, de manière participative. Les premières missions de terrain dans le cadre de l'étude de faisabilité ont donné lieu à des enquêtes ménages pour faire ressortir les attentes des populations autour de ce programme et leurs besoins prioritaires. Par ailleurs, les PIP ont été présentés devant des Comités Locaux de Concertation réunissant à la fois les collectivités locales, mais aussi la société civile la plus représentative possible dans chacune des villes.

¹⁰ Budget par secteur pour le Programme Capitales Régionales 1



© Lambert Coleman / AFD



Kenya

Kisumu Urban Project (KUP)

VILLE

Une ville : Kisumu (450 000 habitants)

BUDGET PAR VILLE

Infrastructures : 36 M€

Renforcement des capacités (10 % du budget global) : 4 M€

CONTENU DU PROJET

INVESTISSEMENTS

- Programme d'investissement multi-secteur : gestion des déchets, réhabilitation de quartiers précaires, équipements marchands, infrastructures/équipements publics ;
- Programme de renforcement de capacités, conçu à la fois pour permettre une mise en œuvre rapide du projet et un renforcement de la gestion des services urbains.

DÉMARCHE

- Sélection des investissements sur la base des priorités de la Municipalité, en concertation avec l'AFD, et des études déjà réalisées ;
- Élaboration d'un plan d'action à court terme comprenant des premières actions à fort impact, réalisables au démarrage du projet (dont l'élaboration d'un Plan Urbain de Référence, outil de planification stratégique) et d'un plan d'action à moyen terme.



© Sylvain Joachim / AFD



Madagascar

Programme d'Appui et de Développement des Villes d'Équilibre (PADEVE)

VILLES

Infrastructures : Antsiranana (260 000 habitants), Fianarantsoa (200 480), Toliara (200 000)

Renforcement des capacités : Antsirabe (226 000), Mahajanga (210 000), Toamasina (300 000)

BUDGET PAR VILLE

Infrastructures : Antsiranana : 6,8 M€ ; Fianarantsoa : 3 M€ ; Toliara : 6 M€

Renforcement des capacités (18 % du budget global) : 0,8 K€

CONTENU DU PROJET

INVESTISSEMENTS

- Voirie (42 % des investissements), équipements marchands (37%), drainage (14%), espaces publics (7%) ;
- Renforcement des capacités administratives, techniques et financières des villes et appui à la politique nationale de développement urbain.

DÉMARCHE

- Élaboration d'un projet urbain intégré puis d'un programme d'investissement prioritaire pour chaque ville avec les mairies au cœur du processus. Investissements (voirie, équipements marchands, infrastructures de drainage, espaces publics) dans les villes d'Antsiranana, Fianarantsoa et Toliara ;
- Renforcement des capacités des 6 villes du programme : processus de planification intégrant la vulnérabilité au changement climatique, modules de formation sur différentes thématiques (renforcement de la pratique de l'informatique, finances locales, gestion et entretien).

PORTAGE DE PROJETS : UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MONTAGES

Le portefeuille de projets de l'AFD se caractérise par une grande diversité des montages institutionnels retenus pour le pilotage et la mise en œuvre des projets. Les organisations sont hétérogènes mais mobilisent toutes, à des degrés différents, les collectivités locales et l'État.

Trois grands modèles se distinguent :

	MODÈLE « CENTRALISÉ »	MODÈLE « HYBRIDE » *	MODÈLE « DÉCENTRALISÉ »
ÉTAT	<ul style="list-style-type: none"> Supervision et coordination du programme Maîtrise d'ouvrage des investissements Responsable fiduciaire et gestion environnementales et sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Supervision et coordination du programme Maîtrise d'ouvrage des investissements d'envergure Responsable fiduciaire et gestion environnementales et sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Supervision et coordination du programme
VILLES	<ul style="list-style-type: none"> Collectivité locale associée au suivi technique et à la gestion environnementales et sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise d'ouvrage des projets de faibles montants** Collectivité locale associée au suivi technique et à la gestion environnementales et sociales pour le reste 	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise d'ouvrage des investissements (passation des marchés, suivi environnementales et sociales et paiements)
DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE	Assistance technique aux deux niveaux avec une priorité donnée au niveau national	Création d'une cellule centrale de suivi appuyée par une assistance à maîtrise d'ouvrage + de cellules locales de suivi dans chaque collectivité locale, appuyées pour une assistance technique résidente au sein de chaque cellule locale de suivi	Assistance technique aux deux niveaux, avec une priorité donnée au niveau local

* À noter que le modèle hybride n'est pas exhaustif. Les responsabilités de l'État, des villes, de l'assistance technique peuvent varier en fonction des projets. ** Le niveau de montant des contrats et la gestion fiduciaire est à définir au cas par cas. La maîtrise d'œuvre des projets peut rester au niveau national.

Le choix du montage institutionnel est sans doute l'étape centrale dans la préparation d'un projet et en particulier dans le cas des programmes villes intermédiaires qui font intervenir une multitude d'acteurs à différents niveaux de gouvernance (échelon central, local et parfois régional), dans des villes souvent éloignées géographiquement et ayant de faibles capacités techniques.

Il repose ainsi sur une analyse du contexte au cours de l'instruction du projet pour préciser la répartition des rôles et responsabilités entre échelons central et local ainsi que le dispositif d'appui technique aux deux niveaux :

- Quel est l'objectif prioritaire du projet (renforcement des capacités des collectivités locales ou rapidité de mise en œuvre des investissements) ?
- Quelles sont les contraintes réglementaires liées à l'État de la décentralisation (la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement) ?
- Quelles sont les capacités techniques et financières des acteurs pour l'exercice de leurs responsabilités ?
- Y-a-t-il d'autres programmes urbains en cours dans les villes concernées ?

MODALITÉS DE FINANCEMENT : UNE PRÉDOMINANCE DE L'AIDE-PROJET

FINANCEMENT D'AIDE-PROJET OU FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE PROGRAMME ?

L'accompagnement des villes intermédiaires se fait à travers deux outils de financement, en fonction des contextes et de la demande des partenaires de l'AFD :

- **Le financement en aide-projet**, en soutien à un programme d'investissements multi-villes ou à un projet mono-ville, octroyé au gouvernement central sous forme de prêt souverain est **la modalité la plus utilisée dans le portefeuille** ;
- **Le financement budgétaire de programme** (en appui à un programme national porté par un gouvernement central ou par une municipalité) **ou de politique publique** a été mobilisé plus récemment dans le portefeuille en soutien à des acteurs ayant démontré des capacités politiques et techniques avérées.

	AIDE-PROJET	FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE PROGRAMME
NATURE DU FINANCEMENT	Financement d'un projet (ou un ensemble de sous-projets) précis	Fonds affectés et orientés vers des réalisations précises, décidées conjointement avec la contrepartie (dialogue de politique publique)
CIRCUIT FIDUCIAIRE ET PROCÉDURES	Circuit fiduciaire distinct des circuits publics (ex. comptes projets ouverts dans des banques commerciales) et procédures ad-hoc (ex. budgétisation hors loi de finance, règles de passation de marché spécifiques, comptabilité parallèle)	Financement du budget d'une contrepartie publique, qui s'inscrit dans les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, tant du point de vue des procédures d'exécution que du circuit de décaissement

Comparaison des modes d'intervention : l'approche projet et le financement budgétaire de programme

Lorsque les capacités ou procédures nationales ne sont pas jugées satisfaisantes par l'AFD, l'aide-projet facilite la maîtrise des risques liés à la mise en œuvre du projet. De plus, ce mode d'intervention permet de confronter la contrepartie et les collectivités locales aux standards internationaux et de les amener à améliorer leurs pratiques.

Les financements non-souverains sont minoritaires et concernent les partenaires aux capacités techniques et financières développées en raison des contextes de décentralisation suffisamment mûrs pour donner aux collectivités les capacités réglementaires et financières de s'endetter (c'est le cas de Barranquilla en Colombie : fin 2020, un financement budgétaire de politiques publiques a été octroyé à la ville pour soutenir son plan de développement territorial).



© Antoine Buge / AFD



Ghana

Programme GUMP

Exemple d'aide-projet multi-villes : Programme « GUMPP » (Ghana Urban Management Pilot Programme) au Ghana

VILLES

4 villes (Kumasi, Tamale, Sekondi-Takoradi, Ho)

MONTANT

40,5 M€

OUTIL FINANCIER

Prêt souverain 40 M€ et subvention 0,5 M€

MAÎTRISE D'OUVRAGE

MAÎTRISE D'OUVRAGE À 2 NIVEAUX

Les 4 villes (Metropolitan and Municipal Districts) sélectionnées et le **Ministère de l'Administration Locale et du Développement Rural** (Ministry of Local Government and Rural Development - MLGRD)



© Antoine Buge / AFD



OBJECTIFS

- Création d'emplois et intensification des activités commerciales
- Limitation des risques d'inondation, d'eaux stagnantes et des maladies associées
- Amélioration des conditions de vie des populations
- Renforcement de l'autonomie financière des villes concernées



CONTENU

- Investissements physiques, identifiés comme prioritaires par les villes (marchés, sites de traitement des déchets, voiries, drains etc.)
- Renforcement de capacités pour la gestion administrative et financière
- Renforcement institutionnel de la cellule urbaine du ministère de l'Administration Locale et du Développement Rural

Programme CITIIS

Exemple de financement budgétaire de programme :
financement du programme CITIIS (City Investments to Innovate, Integrate and Sustain), en soutien à la « Smart Cities Mission », programme de développement urbain du Gouvernement Indien

VILLES

12 villes (CITIIS 1) puis 15 villes (CITIIS 2)

MONTANT

218 M€

OUTIL FINANCIER

Prêt souverain 100 M€ et subvention UE 6 M€ (CITIIS 1), Prêt souverain 100 M€ et subvention UE 12 M€ (CITIIS 2)

MAÎTRISE D'OUVRAGE

Institut National des Affaires Urbaines (NIUA),
institution autonome rattachée au MoHUA
(Ministry of Housing and Urban Affairs)



OBJECTIFS

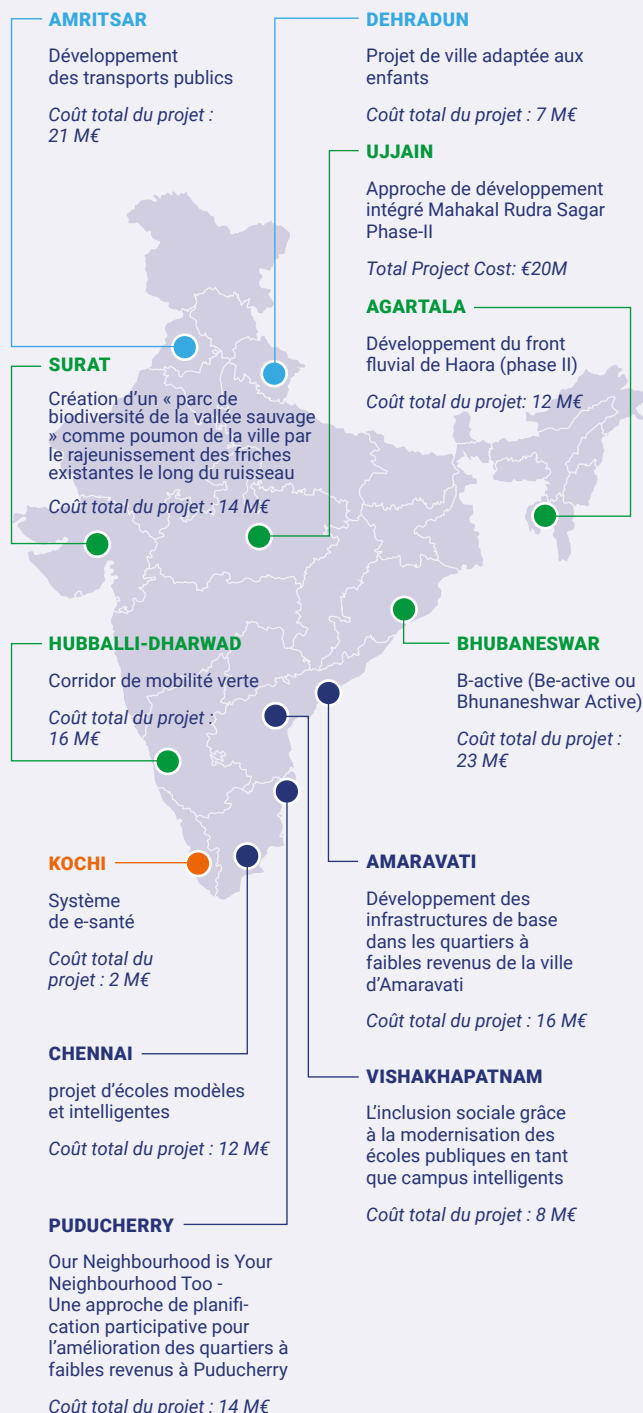
- Valoriser des projets d'aménagement urbain démonstrateurs en matière de développement durable
- Renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrages locales dans la conduite de projets intégrés porteurs d'innovation urbaine
- Renforcer les systèmes de S&E et capitalisation de la mission nationale



CONTENU

- Logique d'appui multi-niveaux couvrant l'ensemble des échelons territoriaux :
- Composante 1 (villes) : appel à projet pour financer 12 villes parmi les 100 villes du programme « Smart Cities Mission » lancé en 2015 par le Ministère du Développement urbain indien (puis 15 villes pour CITIIS 2)
- Composante 2 (État fédéré) : soutien technique à 1 État dans le développement des capacités de ses « villes intelligentes »
- Composante 3 (État central) : appui au NIUA dans le pilotage de CITIIS et de la « Mission Smart City »

CARTOGRAPHIE DES PROJETS SÉLECTIONNÉS DANS LE CADRE DE CITIIS 1



● Mobilité durable

● Public Open Spaces

● e-gouvernance urbaine

● Innovation sociale et organisationnelle dans les établissements à faibles revenus

APPUI AUX PHASES AMONT DE FINANCEMENT VIA UN FONDS DE PRÉPARATION DE PROJET : LE CAS DE LA FACILITÉ CICLIA

L'AFD a également soutenu les villes intermédiaires via des fonds de préparation de projet, comme la facilité Cities and Climate in Africa (CICLIA). Lancée en 2017, CICLIA est une facilité de préparation de projets urbains bas-carbone et résilients en Afrique, cofinancée par l'Union Européenne, le Ministère de l'Économie Suisse et l'AFD, qui en assure la maîtrise d'ouvrage directe. La facilité a déjà permis d'accompagner 29 villes intermédiaires africaines.

EXEMPLE D'APPUI CICLIA DANS LE CADRE D'UN PROJET VILLES INTERMÉDIAIRES :

Dans le cadre du PADEVE (Programme d'Appui et de Développement des Villes d'Équilibre) à Madagascar, l'appui CICLIA a permis d'accompagner les réformes concernant la planification territoriale et la construction vers des modes de développement plus résilients aux effets du changement climatique à travers (i) la réalisation de profils de vulnérabilité au changement climatique de quatre villes malgaches incluant la gestion des risques d'inondation et (ii) leur formation au guide « Madagascar – Adaptation aux changements climatiques dans la planification urbaine » (destiné aux représentants des collectivités et services de l'État malgaches).



FOCUS

LES OUTILS DE FINANCEMENT POUR PROMOUVOIR LA DÉCENTRALISATION ET LE RENFORCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La division Développement urbain, aménagement, logement de l'AFD soutient les projets de décentralisation et de renforcement des collectivités locales. Pour ce faire, plusieurs modalités de financement ont été utilisées :

- Financement budgétaire de programme en appui aux réformes de décentralisation : Au Sénégal par exemple, le « PACASEN » (programme d'appui aux communes et agglomérations du Sénégal) accompagne l'Acte III de la décentralisation sénégalaise et participe au développement des capacités de gouvernance et de financement des collectivités locales.
- Lignes de crédit auprès d'institutions financières publiques spécialisées dans le financement des collectivités locales : Au Maroc, un prêt de 100 millions d'euros a été accordé en 2018 puis en 2023 au Fonds d'Équipement Communal (FEC) pour le financement d'investissements structurants dans les collectivités locales, ainsi qu'une subvention de 1 million d'euros pour appuyer le renforcement des capacités du FEC et des collectivités locales marocaines en matière de diligences environnementales et sociales. Ce financement accompagne la réforme de la « Régionalisation avancée » inscrite dans la Constitution en 2011. Cette réforme poursuit trois objectifs principaux : favoriser le développement équilibré des territoires, renforcer la démocratie locale et améliorer l'efficacité de l'action administrative.
- Financement de fonds de développement municipaux : depuis 2009, l'AFD soutient le « Municipal Development Program » (MDP) en Palestine, aux côtés d'autres bailleurs. Une agence d'exécution de projet, le Fonds de Développement Municipal (MDLF), assure la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructures municipaux, tout en permettant aux municipalités de renforcer leurs capacités de gestion urbaine.

ANALYSE DU PORTEFEUILLE : UNE EXPÉRIENCE RICHE D'ENSEIGNEMENTS

UNE ÉVOLUTION DU PORTEFEUILLE MARQUÉE PAR DEUX GÉNÉRATIONS DE PROJETS

La première génération de projets (2005-2015) a accompagné l'accélération de la décentralisation africaine et l'émergence de politiques urbaines pour les villes intermédiaires :

- L'AFD identifie des opportunités d'appui aux villes intermédiaires, dans un contexte d'accélération des processus de décentralisation. Le renforcement des collectivités locales est alors au cœur des projets. Celles-ci se voient confier un rôle de maîtrise d'ouvrage des investissements et bénéficient d'un plan de renforcement de leurs capacités de gestion urbaine. Les projets emblématiques de cette période sont le GUMPP (Ghana Urban Management Pilot Programme) au Ghana, le KUP (Kisumu Urban Project) au Kenya, ou encore le projet de développement de Saint Louis du Sénégal.
- Ces projets ont connu un certain nombre de difficultés opérationnelles, en raison de leur complexité (investissement multi-secteurs, multi-villes) et de la faiblesse des maîtrises d'ouvrage locales.

La deuxième génération de projets (depuis 2015) s'inscrit dans le cadre de politiques urbaines plus structurées dans certains pays:

- Les appuis de l'AFD s'inscrivent progressivement dans le cadre de programmes ou de politiques de développement urbain initiés au niveau national. C'est le cas du programme CITIIS en Inde (s'inscrivant dans la mise en œuvre de la « Smart Cities Mission » du Gouvernement indien) et du programme Capitales Régionales au Cameroun (Le « Document Stratégique pour la Croissance et l'Emploi » élaboré par les autorités camerounaises souligne le besoin de renforcer les capacités institutionnelles du secteur urbain et de développer les infrastructures urbaines).
- Dans certains cas, l'intervention de l'AFD fait suite à un premier programme bailleur sur la décentralisation et le renforcement des municipalités. L'AFD peut alors s'appuyer sur les acquis du programme (montée en compétences des collectivités sur les procédures et pratiques bailleurs, notamment en termes de passation des marchés, d'enjeux Environnementaux & Sociaux et de reporting) et se coordonner avec son partenaire pour créer des synergies entre les programmes (modalités de financement communes, complémentarité des investissements financés et/ou des actions de renforcement de capacités).

PROJET DE « PREMIÈRE GÉNÉRATION »

PROJET D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES ET SERVICES URBAINS ESSENTIELS À KISUMU AU KENYA

EFFECTUER UN « RATTRAPAGE » SUITE À UNE PÉRIODE DE SOUS-INVESTISSEMENT ET RENFORCER LES CAPACITÉS DE LA MUNICIPALITÉ

Avec une population estimée à 450 000 habitants, la ville de Kisumu est la troisième ville du pays. Au moment de l'instruction du projet en 2008, la ville présentait un taux de pauvreté élevé (48 % de la population sous le seuil de pauvreté), conséquence d'une forte croissance urbaine, couplée à un sous-investissement dans les infrastructures et services essentiels.

LE KUP « KISUMU URBAN PROGRAM » VISAIT L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DE LA POPULATION DE KISUMU ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS MUNICIPALES

Le projet était organisé autour de cinq composantes : (i) renforcement des capacités de la municipalité (élaboration d'un schéma de développement urbain de référence, augmentation des ressources propres, formation du personnel), (ii) gestion des déchets solides, (iii) réhabilitation de quartiers précaires, (iv) réhabilitation d'équipements marchands, (v) amélioration d'infrastructures/équipements publics.

IL S'AGISSAIT D'UN PROJET INNOVANT ET PILOTE POUR LE KENYA

- Il a contribué à créer une vision globale et intégrée de la ville et non plus une vision sectorielle : la première étape du projet a été de concevoir un Plan stratégique de développement intégré de la municipalité (*Integrated Strategic Urban plan*) qui devait servir de cadre stratégique à l'amélioration des politiques publiques et au financement d'investissements prioritaires.
- La maîtrise d'ouvrage des investissements était municipale, le financement (prêt concessionnel de 40 millions d'euros au ministère des finances kenyan) étant rétrocédé sous forme de subvention à la municipalité de Kisumu. Le projet a été mis en œuvre par les services communaux, sans recours à une unité de projet externe.



Marché de Kisumu, Kenya, 2018
© Gautier Kohler, AFD

ENSEIGNEMENTS :

Ce projet est emblématique des projets villes intermédiaires de « première génération » : une intervention marquée par l'absence de politique nationale structurante sur l'urbain, un sous-investissement chronique dans les infrastructures et services de la ville et de faibles capacités techniques et organisationnelles au sein de la municipalité. Les choix faits lors du montage du projet (investissements multi-secteurs, en maîtrise d'ouvrage locale et sur une courte durée d'exécution) ont mal pris en compte la capacité de la municipalité à absorber un tel projet (budget de 40 millions d'euros soit l'équivalent des 50 dernières années d'investissement municipal). Celui-ci a par ailleurs été ralenti par une évolution du cadre politique (compétences de la municipalité transférées à un autre échelon gouvernemental, le « county »). Initialement prévu pour une durée de 6 ans, le projet s'est finalement étalé sur 12 ans.

UN PROJET VILLES INTERMÉDIAIRES EN PRÉPARATION EN OUGANDA

Ce programme s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale pour le développement des villes intermédiaires. Dans le cadre de sa « Vision Ouganda 2040 », l'État ougandais a identifié cinq villes régionales (Arua, Gulu, Kampala, Mbale, Mbarara) et cinq villes stratégiques qui auront un rôle clé dans le développement du pays. Les villes régionales sont des centres urbains qui fournissent des services généraux à une grande zone de chalandise. Les villes stratégiques ont un potentiel de développement économique important dans des secteurs clés : Hoima (pétrole), Nakasongola (industrie), Fort Portal (Tourisme), Moroto (Mines) et Jinja (Industrie).

Par ailleurs, la Banque mondiale intervient depuis 2013 auprès des villes intermédiaires du pays, via le programme USMID, programme d'appui au développement des infrastructures municipales.

L'AFD a été approchée par le gouvernement ougandais pour aider au montage et au financement d'un programme villes intermédiaires, ciblant 3 à 5 villes et visant à soutenir le développement économique local et à apporter des réponses aux enjeux d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique.

L'AFD a donc mobilisé des fonds, via la facilité CICLIA, pour financer la phase préparatoire du programme. Parmi les villes intermédiaires identifiées par le gouvernement, 4 ont été sélectionnées sur la base d'un ensemble de critères prédéfinis (impact potentiel, cohérence avec les stratégies nationales, complémentarité avec d'autres initiatives, évaluation des institutions locales). Il s'agit des villes d'Arua, Mbarara, Soroti et Fort Portal.



Marché de Kabondeire, ville de FortPortal, Ouganda, 2023
© Jjjumba Martin / AFD

L'AIDE-PROJET, MARQUEUR DE L'APPROCHE DE L'AFD ET DE SON SOUHAIT D'ACCOMPAGNER AU PLUS PRÈS LES VILLES BÉNÉFICIAIRES

La prédominance du recours à l'aide-projet comme modalité de financement, impliquant ainsi une définition et un suivi rapprochés des activités financées, est un marqueur du soutien de l'AFD aux villes intermédiaires. Elle traduit une volonté d'accompagnement rapproché des villes, donnant l'opportunité d'un dialogue et d'un suivi étroit des impacts et des risques des interventions, particulièrement apprécié des bénéficiaires. Cette approche favorise le renforcement de la prise en compte d'enjeux transversaux tels que l'adaptation aux effets du changement climatique ou encore la participation citoyenne dans les projets. Cette approche semble toutefois mal se concilier avec la volonté d'un rattrapage holistique sur les différents besoins des villes intermédiaires.

DES MONTAGES COMPLEXES, DONT L'EFFICIENCE EST QUESTIONNÉE

L'évaluation du portefeuille montre que la **mise en œuvre des programmes villes intermédiaires est souvent jugée insatisfaisante au regard des critères d'avancement d'exécution, d'efficacité du montage et d'efficience**. Cette évaluation reflète les principaux défis opérationnels rencontrés que sont :

- Des délais dans les processus de prise de décision ;
- Des retards parfois importants dans la passation des marchés de mise en œuvre ;
- Des délais de validation et traitement de factures des prestataires particulièrement longs dans différents cas.

Ces difficultés sont expliquées par une complexité particulière de ces programmes liée à l'implication de deux niveaux d'acteurs, le gouvernement central et les collectivités locales, dont les capacités en termes de pilotage et suivi de projets sont parfois limitées et dont les intérêts sont parfois divergents. La mise en œuvre de ces programmes a d'ailleurs mobilisé des moyens financiers significatifs en matière d'accompagnement (assistance technique, renforcement de capacités). L'analyse du portefeuille ne permet pas de mettre en avant un modèle de montage plus efficace que les autres et répliquable, celui-ci étant le fruit de compromis ad-hoc pour concilier respect des dispositions réglementaires, notamment en matière de passation de marchés, efficacité opérationnelle, en privilégiant des processus de décision courts, et maîtrise des risques, en particulier sur les plans fiduciaires et environnementaux et sociaux.

Toutefois, l'évolution du portefeuille fait ressortir que si les premiers projets d'appui aux villes intermédiaires ont encouragé la responsabilisation de l'acteur ville (conception de programmes d'investissement élaborés localement, maîtrise d'ouvrage des investissements confiée au niveau local, volet important d'activités d'appui au renforcement des capacités), cette orientation a ensuite été relativisée avec un impératif d'efficacité dans la mise en œuvre des infrastructures et services urbains. On note ainsi une évolution au fil des projets, d'une logique centrée sur le renforcement des acteurs locaux (première génération de projets) à une logique plus pragmatique, d'adaptation au contexte local et à l'objectif prioritaire (renforcement des capacités de l'acteur ville ou rapidité d'exécution du programme d'investissement).

DES PROJETS SOUVENT TROP AMBITIEUX AU REGARD DES CAPACITÉS D'ABSORPTION

Au-delà des délais de mise en œuvre et des enjeux de montage opérationnel, la première génération de projets a notamment connu des difficultés liées à un nombre très important d'activités et d'investissements à réaliser afin de contribuer aux objectifs de rattrapage en matière de service de base, de développement économique et de développement des compétences des collectivités locales. Cette tendance a également pu être accentuée par l'allocation d'enveloppes financières trop élevées au regard des capacités d'absorption réelles des collectivités locales. **Cette situation a pu conduire à un sentiment de dispersion des ressources et de l'impact des projets, une lourdeur importante reposant sur les équipes en charge du suivi, voire des annulations d'activités initialement prévues ou des cas de mauvaise exécution faute de suivi suffisant.** L'atteinte de différents objectifs au sein d'un même projet nécessite des capacités de planification, pilotage et de suivi importantes, à tous les niveaux, encore trop peu développées dans la majorité des pays d'intervention.

UNE IMPRESSION DE « STANDARDISATION » QUI QUESTIONNE LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE CHAQUE TERRITOIRE

L'analyse du portefeuille fait ressortir une typologie d'investissements commune à un grand nombre de projets multivilles, structurée autour de voiries et drainage, espaces publics et équipements de proximité, et équipements marchands. S'il est clair que ces investissements répondent à un besoin, **les retours d'expériences mettent toutefois en avant la difficulté à intégrer des besoins spécifiques aux territoires de chaque ville.** Cette complexité peut venir de différents facteurs tels qu'une méconnaissance des spécificités et potentialités des différents territoires faute de diagnostic suffisamment poussé en particulier sur les liens urbain/rural et le rôle des villes dans l'armature urbaine nationale ou sous-régionale, ou une difficulté à mettre en place des moyens adaptés (ressources humaines notamment) pour répondre aux demandes spécifiques de chaque ville, lorsqu'elles ne disposent pas des capacités suffisantes.

DES IMPACTS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE SIGNIFICATIFS DEVANT NÉANMOINS S'INSCRIRE DAVANTAGE DANS UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL RÉSILIENT

Les principaux impacts positifs des projets en faveur des villes intermédiaires portent sur leur contribution aux enjeux d'inclusion et de cohésion territoriale, d'égalité de genre, de renforcement des mécanismes de bonne gouvernance et de soutien au développement économique, en particulier à l'échelle nationale. **Les impacts apparaissent toutefois encore relativement limités sur les enjeux liés à la préservation de la planète, faute de données et d'analyse de vulnérabilité disponibles à l'échelle des villes intermédiaires ou de priorité donnée à ce sujet.** La mobilisation d'outils de financement de préparation de projets dédiés tels que la facilité CICLIA permet déjà d'améliorer cette situation qui traduit également une prise en compte encore insuffisante de ces enjeux dans les stratégies de développement de ces villes, quand elles existent.

CONCLUSION DU BILAN

Ces éléments de prise de recul et de retours d'expériences appellent ainsi à renouveler l'approche de financement de l'AFD en faveur des villes intermédiaires pour rationaliser le ciblage des projets et maximiser leur impact, optimiser leur montage opérationnel en mieux considérant les capacités d'absorption réelles des collectivités locales, et renforcer la localisation des impacts en faveur du développement durable de ces villes.

Une nouvelle génération de financements pourrait ainsi se mettre en place autour d'une meilleure articulation entre une approche plus « thématique » sur les villes intermédiaires, et des interventions ciblées sur la performance des collectivités locales. Sept recommandations stratégiques sont présentées en partie suivante pour mettre en œuvre cette approche.

3 Recommandations stratégiques pour les interventions en faveur des « villes intermédiaires »

1. SOUTENIR L'ÉTAT DANS LA DÉFINITION D'UNE LOGIQUE D'INTERVENTION PAR TYPOLOGIE DE VILLES

Une **approche plus « thématique »** sur les villes intermédiaires doit s'inscrire dans une stratégie de développement territorial. Or les documents de planification locale ne dégagent pas toujours clairement les axes prioritaires de développement d'une ville en pleine expansion. Par ailleurs, leur intégration dans un plan d'aménagement régional ou national reste très limitée. Ces convergences de plans incitent rarement les gouvernements centraux à financer - au-delà des dotations régulières - des projets d'investissements à « intérêt national » allant au-delà des enjeux de connectivité ou d'accès aux ressources (eau, énergie).

En l'absence de ces documents stratégiques, une première analyse des villes intermédiaires permet **d'identifier l'objectif territorial stratégique auquel le projet souhaite répondre et de définir une typologie d'investissement**. Différents outils existent pour proposer des typologies de « villes intermédiaires » basées sur l'analyse des fonctions (administrative, économique, formation et savoirs, etc...), du schéma de gouvernance, de tendances démographiques et migratoires, du niveau de service et d'infrastructure, ou encore de leur capacité de résilience face aux risques de crises (climatiques, sécuritaire, etc.).

Une **grille commune d'analyse**, co-définie avec le Ministère de l'urbanisme, permet ainsi de proposer des menus d'investissements et des actions d'appuis institutionnels spécifiques, par typologies de villes, en lien avec les stratégies retenues. Elles peuvent également justifier un financement souverain spécifique pour des projets jugés « d'intérêt national ». Ces outils sont essentiels pour établir un dialogue de politique publique sur les stratégies d'aménagement national, comme a pu le faire le Rwanda, en lien avec ses objectifs de développement socio-économiques. Le schéma directeur de l'aménagement du Rwanda prévoit ainsi le développement d'une armature urbaine structurée autour de la capitale densifiée, de villes satellites organisées par fonction économique, et de villes secondaires.

2. APPROFONDIR LES ANALYSES THÉMATIQUES POUR SPÉCIFIER ET RENFORCER LES IMPACTS PROJETS

Le renforcement des impacts des projets « villes intermédiaires » nécessite un **approfondissement des thématiques choisies**. Des analyses spécifiques doivent être menées pour établir un cadre stratégique dans lequel s'inscrit le futur projet. Il peut s'agir d'une stratégie de développement économique portée par le tourisme, d'un plan d'économie bleue, ou encore d'une stratégie de résilience territoriale. L'objectif est de soutenir la ville dans l'élaboration de feuilles de route thématiques et la recherche d'indicateurs de résultats spécifiques. Les actions concernent non seulement des projets d'investissements, mais aussi des mesures d'accompagnement institutionnel et réglementaire et de renforcement de capacité des acteurs locaux (public ou privé), dont certaines actions pourraient aller au-delà du mandat des autorités locales, afin de faciliter la mobilisation d'autres acteurs. Le projet s'appuie alors sur ces éléments pour développer une stratégie d'intervention articulée autour des résultats attendus.

Trois thématiques majeures sont à cibler en priorité :

- **Le développement économique local**, largement plébiscité par les autorités locales comme étant l'enjeu territorial majeur. L'élaboration d'une stratégie de développement économique nécessite la conduite d'analyse sur attractivité territoriale. La capacité des villes à attirer des capitaux, des activités économiques, des talents et visiteurs doit être posée en intégrant l'impact du développement des infrastructures de transports interurbain. Ces analyses doivent permettre d'identifier les leviers de croissance endogène et la recherche d'avantages compétitifs. À titre d'exemple, les logiques d'intervention des villes situées le long des couloirs économiques régionaux viseraient à favoriser le développement de pôles industriels et commerciaux et à encourager les opportunités de collaboration pour valoriser des produits et services locaux à forte valeur ajoutée, liée au commerce interurbain.
- **La résilience face aux risques de catastrophe naturelle**. Les sujets de résilience aux risques de catastrophe naturelle nécessitent la réalisation d'analyse de vulnérabilité climatique multirisques pour définir un plan d'action et des investissements prioritaires. Ces approches peuvent s'appuyer sur les plan énergie climat - s'ils existent - ou sur des outils de screening existants (City Scan, WRI tool, PRCA, etc...). Les approches sont spécifiques au type et au niveau d'exposition des risques, avec des logiques d'interventions différenciées pour les villes faisant face à une rareté de la ressource hydrique, à risque de submersion marine, aux inondations fluviales ou pluviales. Les activités doivent se porter sur la gestion des eaux pluviales, la résilience des

infrastructures critiques, la préservation et l'amélioration des systèmes écosystémiques, l'intégration des risques climatiques dans les documents de planification urbaine, ou encore l'amélioration des mesures de gestion de crises. Elles peuvent se décliner à l'échelle des bassins versants, voir à l'échelle d'écosystèmes naturels, et ainsi intégrer plusieurs territoires urbains

- **Le rattrapage d'accès aux services de base, notamment pour les personnes déplacées** : les enjeux migratoires peuvent également faire l'objet d'une approche spécifique, afin de renforcer les capacités d'accueil des villes hôtes, et l'accès aux services de base, que ce soit pour des déplacements forcés ou volontaires. Ces approches permettent d'accompagner l'émergence et la croissance des villes intermédiaires, en proposant des programmes de rattrapages sur les services urbains (eau, assainissement, équipement sanitaire et scolaire de proximité) dans les logiques d'intervention propre à l'amélioration des quartiers précaires. Ils peuvent également inclure des activités liées à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et à un logement décent.

3. RENFORCER LES INTERFACES URBAIN/RURAL PAR LE PRISME DE L'ALIMENTATION DES VILLES ET LA GESTION DES RISQUES

Le rôle d'interface des villes intermédiaires avec leurs territoires ruraux environnant est un fait reconnu. Ces villes constituent un marché pour les chaînes de valeur locale, proposent des services commerciaux et financiers, et facilitent l'accès au service administratif et aux centres de savoirs/formations. Par ailleurs, les espaces urbains dépendent intrinsèquement des services écologiques que leur apportent les territoires adjacents moins anthropiques, que ce soit sur les enjeux de la gestion des ressources naturelles ou des risques climatiques. Néanmoins, ces connexions sont insuffisamment prises en compte dans les projets d'infrastructures municipales.

Les recommandations opérationnelles des travaux sur l'alimentation en ville donnent des pistes intéressantes à cet égard. L'analyse de l'armature commerciale des villes, la réduction des pertes après récolte (chaîne de froid, capacité de stockage), l'amélioration d'accès aux infrastructures de transports, ou encore le soutien à l'agriculture urbaine/péri-urbaine sont autant de pistes pour mieux soutenir les échanges entre ville et leur arrière-pays. Enfin, le renforcement des pratiques durables dans les chaînes de production et de transformation locale – notamment pour les filières viandes et poissons – participent à renforcer la durabilité des systèmes alimentaires dans les villes en forte expansion, et réduire les risques de malnutrition pour les populations les plus vulnérables.

À ce titre, la Division développement urbain, aménagement, logement de l'AFD consacre dans son ouvrage, *L'alimentation des villes – quels rôles des collectivités du Sud ?* (AFD, 2017) un ensemble de leviers d'interventions à mobiliser pour le développement durable des politiques de sécurité alimentaires en s'appuyant notamment d'exemples de villes intermédiaires. C'est le cas par exemple de Bouaké en Côte d'Ivoire qui a établi un schéma directeur pour l'ensemble des marchés de la ville dans l'objectif de comprendre leur importance et les interactions respectives afin de proposer des stratégies de rééquilibrage de l'offre commerciale sur l'ensemble de la ville. Un prêt souverain de l'AFD de 90 millions d'euros a ainsi pu être consacré par la suite en 2019 pour la reconstruction du grand marché central de Bouaké qui ouvrira ses portes en fin d'année 2024.

Une approche par la gestion des risques peut également contribuer à protéger et renforcer les interdépendances entre villes et territoires ruraux. La gestion et prévention des inondations à l'échelle d'un bassin versant en est un exemple : augmenter les capacités de rétention et d'infiltration en amont, renforcer la résilience des infrastructures en milieux urbains, protéger les fonctions régulatrices des milieux naturels en péri-urbain, etc. L'ensemble de ces actions participent à la résilience des territoires en cours d'anthropisation. Elles nécessitent néanmoins un renforcement des capacités des acteurs locaux pour appréhender les enjeux de territoires à l'échelle régionale.

4. FAVORISER LES LOGIQUES DE MOBILISATION POUR RENFORCER LES IMPACTS

Les principales villes régionales bénéficient d'une augmentation de programmes nationaux et de financements bailleurs, en particulier à travers les politiques de décentralisation et de finances locales. **Contrairement aux projets de première génération construits sur une logique de rattrapage « intégrée », les nouveaux financements doivent s'appuyer davantage sur les autres programmes pour définir des approches complémentaires, contribuer à une approche holistique de développement territorial, et maximiser la valeur ajoutée d'un projet dit « thématique ».**

Dans les pays bénéficiant d'un programme « décentralisation » (par exemple aide budgétaire programme ou fond d'investissement communautaire), les investissements peuvent se concentrer sur les infrastructures structurantes nécessitant une bonne maîtrise des risques environnementaux et sociaux, et un accompagnement approfondi sur le mode de gestion des services urbains. Il peut alors s'agir de projets « équipements marchands », « gestion de déchets solides » ou encore « infrastructures sportives et culturelles ».

Sur les projets de développement économique local, l'amélioration des infrastructures commerciales/industrielles et des capacités de gestion des opérateurs urbains doivent s'accompagner d'un volet d'appui au secteur privé. La recherche d'une stratégie de coalition avec d'autres acteurs est fortement recommandée pour travailler sur l'environnement propice au développement économique. À titre d'exemple, le projet de renforcement de l'armature commerciale en Tanzanie (TASUFIP) est accompagné par un projet porté par ENABEL visant à améliorer les services financiers, commerciaux, et administratifs aux porteurs de projets privés. Il comporte également un volet d'appui en centre de formation professionnel et aux organisations d'appui aux petites entreprises. Ces stratégies de mobilisation peuvent être facilitées par une approche « groupe AFD » ou Équipe Europe¹¹, comme en Tanzanie.

5. RENFORCER LES DYNAMIQUES DE DÉMOCRATIE LOCALE ET LE SOUTIEN À LA JEUNESSE

Les processus de participation publique sont essentiels dans les villes intermédiaires pour améliorer la transparence des systèmes de gouvernance locale et la redevabilité des politiques publiques locales. Elles sont également nécessaires pour maximiser l'utilité et les impacts des logiques d'interventions et des investissements prioritaires.

Ces processus de participation publique doivent s'adapter à l'économie politique des villes intermédiaires, en portant une attention particulière aux jeunes populations et aux femmes, catégories sociales peu représentées dans les instances décisionnelles institutionnelles ou coutumières.

Or l'analyse des pyramides des âges montrent une forte concentration d'une jeune population âgée entre 20 et 35 ans, supérieure à la moyenne nationale. **Ces jeunes constituent la majorité des catégories actives, principalement dans les secteurs du commerce, d'artisanat, et de logistique, avec une forte représentation de femmes dans le commerce de proximité et les chaînes de transformation primaires de produits alimentaires (séchage de poisson ou restauration communautaire par exemple). Il est donc recommandé de bien comprendre les dynamiques du marché local du travail pour proposer des actions visant à maximiser la création d'emploi et la formation professionnelle.** Pour ce faire, l'approche *Job & Cities* de l'AFD vise à promouvoir les leviers de développement économique local en insistant sur les enjeux de soutien à l'emploi et à la mesure de celui-ci.

Par ailleurs, les processus d'urbanisation engendrés par le développement du commerce et les activités économiques ont exacerbé les déficits d'infrastructures sociales de proximité notamment à l'égard des jeunes adultes, et en particulier des mères (santé mère-enfant, système de garde d'enfant, école maternelle). De même, la conception, l'exploitation et le maintien des infrastructures sportives et culturelles pâtissent elles aussi d'un manque de soutien malgré la demande significative des populations et des bénéfices socio-économiques qu'elle apporte.

Enfin, l'intégration des usages existants dans la conception et le mode de gestion des équipements financés doit être au cœur de tout dispositif d'accompagnement des projets. Les itérations récurrentes avec les usagers tout au long du projet sont une des conditions clefs pour assurer la pérennité des équipements et l'adéquation des services urbains aux besoins. Elle nécessite de bien accompagner les maîtrises d'ouvrages et leurs maîtres d'œuvre afin d'éviter la réplication de conception standard peu appropriée au contexte local.

6. CONTRIBUER À RENFORCER LA PLANIFICATION URBAINE

De nombreuses villes intermédiaires se sont dotées d'outils de planification urbaine plus ou moins performants grâce à la mise en place des politiques d'urbanisation. Ces efforts doivent être poursuivis pour améliorer la qualité des documents, par exemple en prenant en compte les risques naturels ou en ajustant les coefficients d'occupation des sols le long des axes structurants.

Mais malgré ces progrès réalisés, les villes intermédiaires continuent de s'étaler de la même manière que les villes métropolitaines, réduisant ainsi considérablement les avantages des effets d'agglomérations. **La faible maîtrise foncière et les capacités limitées pour faire appliquer la réglementation existante laisse aujourd'hui peu de leviers aux autorités locales pour structurer une densification nécessaire et protéger les services écosystémiques des éléments naturels existants (zone humide, trames vertes et bleues, etc.).** Il est donc nécessaire aujourd'hui d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leur schéma directeur. Cela peut passer par le renforcement des départements chargés de délivrer des permis de construire et de contrôler des chantiers, ou encore par la mise en place d'incitations à la densification des zones urbaines. Des investissements légers peuvent aussi permettre de mieux délimiter physiquement et de protéger des zones critiques non bâties avec par exemple le financement de « ceinture verte ».

¹¹ L'approche « groupe AFD » vise à mobiliser les entités du groupe AFD (AFD, Expertise France, Proparco). L'approche « équipe Europe » est une approche coordonnée entre l'Union Européenne, ses États Membres (et leurs agences de mise en œuvre et banques publiques de développement), ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

7. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Des efforts ont également été réalisés récemment pour améliorer la gestion financière des collectivités locales. La prédictibilité et la stabilité de transferts de dotation ou l'amélioration des recettes propres des principales villes intermédiaires font partie des sujets portés par les principaux programmes de décentralisation. Là encore, les efforts doivent se poursuivre pour pérenniser les mécanismes existants et augmenter les transferts fiscaux aux collectivités locales.

Une approche plus thématique des interventions « villes intermédiaires » peut contribuer à ces efforts en renforçant la gestion des services urbains gérés par l'autorité locale ou son opérateur dédié. Ces enjeux sont au cœur des interventions sur les équipements marchands, la gestion des déchets solides ou des infrastructures sportives et culturelles. Les enjeux tarifaires, la gestion de la collecte des revenus auprès des usagers, l'optimisation des coûts, sont autant de sujets centraux à la mise en place des délégations de services (publics ou privés) qui font encore défaut aujourd'hui dans la plupart des villes intermédiaires. Les accompagnements sur les modes de gestion permettent ainsi d'améliorer l'analyse comptable et financière de ces services, et de proposer des solutions tangibles pour réduire les déficits d'exploitation et financer leurs futures expansions. À titre d'exemple, une gestion numérique de la collecte des redevances peut significativement augmenter les revenus municipaux, comme l'ont démontré les projets pilotes financés par l'initiative ASToN (*African Smart Towns Network*, programme ASTON de l'AFD).



© Jjjumba Martin / AFD

Conclusion

« Entre-deux » démographique et fonctionnel, jouant tantôt le rôle de relais ou de contrepoids vis-à-vis des grandes métropoles, les villes intermédiaires constituent une typologie de centres urbains qui recouvre des réalités différentes selon les géographies. Ces types de villes présentent des enjeux, des défis mais également un potentiel de développement qui nécessitent des moyens d'accompagnement plus importants.

Sur la base de 20 ans de financement de projets dans une quinzaine de pays, ce bilan de retour d'expériences permet de mieux appréhender la complexité des modalités d'accompagnement de ce type de villes. Alors que les objectifs des projets portent sur l'accès aux infrastructures et équipements urbains, le soutien au développement économique et à l'emploi, le soutien à des actions d'adaptation au changement climatique ainsi que la protection et valorisation de la biodiversité ou encore l'accompagnement au renforcement de la gouvernance de la ou les ville(s) cible(s), les montages de projets peuvent être divers et complexes, avec une implication plus ou moins forte des services de l'État. La prise en compte des enjeux d'efficacité et d'efficience opérationnelle et des exigences pour un développement durable appellent l'AFD à renouveler son approche d'accompagnement.

Sept principes d'intervention ont ainsi été identifiés : (i) définir une logique d'intervention et un menu d'investissement par typologie de ville, (ii) approfondir les analyses thématiques pour spécifier et renforcer les impacts projets, (iii) renforcer les interfaces urbain/rural par l'alimentation des villes et la gestion des risques, (iv) favoriser les logiques de mobilisation pour renforcer les impacts, (v) renforcer les dynamiques de démocratie locale et le soutien à la jeunesse, (vi) contribuer au renforcement de la planification urbaine et enfin, (vii) poursuivre l'amélioration des performances financières des collectivités locales.

La mise en œuvre effective de ces principes impliquera notamment l'amélioration et le partage des données produites sur ces villes, ainsi que le recours à des outils adaptés pour mobiliser les acteurs locaux autour de stratégies de territoire.

Annexe

Vue globale des projets villes intermédiaires financés par la division Développement urbain, aménagement, logement de l'AFD

Pays	Villes	Nom du projet	Présentation	Dates	Montant	Outil financier	Maîtrise d'ouvrage
Liban	Tyr, Tripoli	<i>Cultural Heritage and Urban Development - CHUD I</i>	Créer, dans les centres historiques, les conditions d'un développement économique et d'une amélioration des conditions de vie	2003-2012	12,5 M€	Prêt souverain	État
Kenya	Kisumu	<i>Kisumu urban project - KUP</i>	Effectuer un « rattrapage » suite à une période de sous-investissement dans les infrastructures et services urbains de la ville et renforcer les capacités de la municipalité	2010-2022	40 M€	Prêt souverain	Commune de Kisumu
Brésil	Curitiba	Prêts à la municipalité de Curitiba	Participer au maintien d'un développement urbain équilibré, en soutenant la politique de développement durable de la Municipalité (programme municipal pour l'environnement et les transports)	2011-2017	36 M€	Prêt souverain	Commune de Curitiba
Liban	Tyr, Tripoli	<i>Cultural Heritage and Urban Development - CHUD II</i>	Créer, dans les centres historiques, les conditions d'un développement économique et d'une amélioration des conditions de vie	2011-2019	21 M€	Prêt souverain	État
Ghana	Kumasi, Tamale, Sekondi-Takoradi, Ho	<i>Ghana Urban Management Pilot Programme - GUMPP</i>	Promouvoir une meilleure gouvernance urbaine locale et améliorer les conditions de vie des habitants par la réalisation d'investissements prioritaires dans les 4 villes pilotes	2011-2021	40,5 M€	Mixage prêt souverain / subventions	État - Communes de Kumasi, Tamale, Sekondi-Takoradi, Ho
Sénégal	Saint-Louis	Programme de développement touristique de Saint-Louis et de sa région	Valoriser les patrimoines historiques, culturels et naturels de Saint-Louis et de sa région et améliorer la qualité de vie des habitants (aménagement d'espaces publics, gestion des déchets)	2012-2024	24,5 M€	Mixage prêt souverain / subventions	Commune de Saint-Louis - Syndicat de la ville de Saint-Louis - État
Cameroun	Bertoua, Bafoussam et Garoua	Capitales Régionales I	Rattraper les retards d'investissement dans les capitales régionales du pays pour améliorer les conditions de vie des habitants et favoriser le développement économique local et l'attractivité local et l'attractivité de ces villes à l'échelle régionale voire nationale	2014-2024	125 M€	Mixage prêt souverain / subventions	Etat - Commune de Bertoua, Bafoussam, Garoua
Madagascar	Antsiranana, Fianarantsoa, Toliara	Programme des villes d'équilibre de Madagascar - PADEVE	Améliorer les conditions de vie des habitants d'Antsiranana, Fiananrantsoa et Toliara (villes qui ont bénéficié de très peu d'investissements par le passé) et contribuer à un développement territorial plus équilibré	2016-2024	27 M€	Mixage prêt souverain / subventions	État
Cameroun	Maroua et Bamenda	Capitales Régionales II, phase 1	Rattraper les retards d'investissement dans les capitales régionales du pays pour améliorer les conditions de vie des habitants et favoriser le développement économique local et l'attractivité local de ces villes à l'échelle régionale voire nationale	2018-2026	30 M€	Subventions	État - Commune de Maroua et Bamenda
Inde	12 villes	<i>City Investments to innovate integrate and sustain (CITLIS)</i>	Fournir un soutien financier et technique aux projets <i>smart cities</i> les plus innovants, développer l'expertise des collectivités locales dans la conduite de projets d'aménagement urbain et renforcer les systèmes de suivi évaluation et capitalisation de la mission nationale <i>Smart Cities</i>	2018-2024	106 M€	Prêt souverain	État
Bénin	Cotonou, Sèmè-Podji, Comè et Bohicon	Programme d'adaptation des villes au changement climatique - PAVICC	Améliorer le cadre de vie et la résilience des territoires et des populations béninoises en prenant en compte les risques liés au changement climatique dans la planification urbaine	2018-2025	58 M€	Mixage prêt souverain / subventions	État

Pays	Villes	Nom du projet	Présentation	Dates	Montant	Outil financier	Maîtrise d'ouvrage
Côte d'Ivoire	Bouaké	Marché central de Bouaké	Améliorer les conditions de travail et de vie des populations de Bouaké à travers la création d'infrastructures marchandes pérennes et appuyer la mairie dans la conduite du projet et l'accompagnement social des opérations	2019-2026	60 M€	Mixage prêt souverain / subventions	MOA générale : État - MOA technique : commune de Bouaké - MOD : commune de Bouaké
Bénin	Ganvié	Préservation et de rénovation de la cité lacustre de Ganvié	Accompagner la transformation de la cité lacustre de Ganvié (désenclavement, résilience, tourisme) et les conditions de vie de ses habitants (services urbains essentiels : aduction en eau potable, électrification, équipements communautaires)	2019-2024	38 M€	Mixage prêt souverain / subventions	État
Turquie	Izmir	IZSU eau et assainissement	Améliorer les conditions de vie des populations de la municipalité d'Izmir par le financement d'infrastructures de réseaux d'eau potable	2020-2024	49,8 M€	Prêt non souverain	Commune d'Izmir
Inde	15 villes	<i>City Investments to innovate integrate and sustain 2 - CITIIS 2</i>	Améliorer les conditions de vie dans les villes indiennes, à travers un soutien spécifique à des projets et initiatives urbaines sensibles au climat, tout en améliorant les capacités institutionnelles au niveau national et infranational pour la mise en oeuvre d'un développement urbain prenant en compte les enjeux d'atténuation et d'adaptation	2021-2028	112 M€	Financement budgétaire de programme - Subvention	État
Colombie	Baranquilla	PN municipalité Baranquilla	Contribuer à la préservation de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique (lutte contre les inondations, connaissance et réponse aux risques naturels) et à l'atténuation du changement climatique (énergie solaire, calcul d'une empreinte carbone du secteur industriel, meilleur tri des déchets solides)	2021-2024	120 M€	Prêt non souverain	Commune de Baranquilla
Burkina Faso	Bobo-Dioulasso	Financement au projet de Développement Économique Local Durable à Bobo-Dioulasso	Renforcer les moyens techniques et financiers de la commune de Bobo-Dioulasso pour dynamiser durablement l'économie locale de son territoire, à partir des équipements marchands	2021-2026	18 M€	Mixage prêt souverain / subventions	Commune de Bobo-Dioulasso
Cameroun	Maroua et Bamenda	Capitales Régionales II, phase 2	Rattraper les retards d'investissement dans les capitales régionales du pays pour améliorer les conditions de vie des habitants et favoriser le développement économique local et l'attractivité local et l'attractivité de ces villes à l'échelle régionale voire nationale	2022-2026	60 M€	Subventions	État - Communes de Maroua, Bamenda
Chine	Mianyang	Ville éponge Minyang	Accompagner la municipalité de Mianyang en tant que pilote de «ville éponge» par la réalisation d'infrastructures écologiques et innovantes, le financement d'une station de potabilisation d'eau d'un éco-quartier et la réalisation d'une étude de vulnérabilité face aux inondations	2018-2025	35 M€	Prêt souverain	État
Chine	Fengxiang	Capitales Régionales II, phase 2	Accompagner à l'aménagement et la mise en valeur du grand site archéologique et naturel de Fengxiang (province du Shaanxi)	2019-2025	60 M€	Prêt souverain	État
Chine	Pingnan	Capitales Régionales II, phase 2	Améliorer l'environnement écologique et le cadre de vie des habitants en ramenant la nature et la biodiversité dans la ville de Pingnan, en favorisant les continuités écologiques et paysagères et en renforçant la résilience du territoire face aux impacts du changement climatique	2020-2027	40 M€	Prêt souverain	État
Chine	Kaihua		Projet pilote de protection de la source de Qianjiangyuan et du développement du district de Kaihua	2021-2024	65 M€	Prêt souverain	État

Bibliographie

Agence française de développement (AFD), 2020. *L'approche Job & Cities*.

Ammann, C., Sanogo, A., 2017. *Secondary Cities - The Urban Middle Ground* (No. 11/12), collection « Basel Papers on Political Transformation ». University of Basel.

Bolay, J.-C., 2021. *Villes intermédiaires au Sud du monde : espoirs et aléas de la planification urbaine*, collection « MétisPresses ».

Christiaensen, L., Lozano-Gracia, N., 2024. *Migrants, marchés et maires : répondre aux défis de l'emploi dans les villes secondaires africaines*, collection « L'Afrique en développement ». Agence française de développement (AFD), Banque mondiale.

Fages, R., Bricas, N., 2017. *L'AFD et l'alimentation des villes - Quels rôles des collectivités du Sud ?* (No. 4), collection "L'AFD &". Agence française de développement (AFD).

Global Green Growth Institute (GGGI), 2022. *Rwanda national land use and development master plan : sub-national level actors' awareness creation and outreach*.

Moriconi-Ebrard, F., Heinrigs, P., Trémolières, M., 2020. *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, collection « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest ». OCDE/CSAQ, Paris.

ONU-Habitat, 2022. *Envisaging the Future of Cities*, World Cities Report 2022. Nairobi.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2022. *Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ONU-Habitat, 2022. *Intermediary Cities and Climate Change : an opportunity for sustainable development*.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Policy Studies Institute (PSI), 2020. *Rural Development Strategy Review of Ethiopia : Reaping the Benefits of Urbanisation*.

Organisation des Nations Unies (ONU), Département des Affaires Economiques et Sociales, 2019. *World Urbanization Prospects : the 2018 revision*. New York.

Organisation des Nations Unies (ONU), Département des Affaires Sociales et Economiques, 2019. *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*. New York.

Quénou-Suarez, H., 2015. *Villes secondaires d'Afrique : une urbanité mal connue. Les villes moyennes sont des facteurs de développement et de recomposition des territoires*. Magazine « RAMSES 2016. Climat : une nouvelle chance ? », Institut français des relations internationales (IFRI) 110–113.

Roberts, B.H., 2014. *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/UNOPS, Bruxelles.

Pour un monde en commun

L'Agence française de développement (AFD) contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 2 700 projets sur le terrain, dans 120 pays et territoires d'Outre-mer, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



www.afd.fr

Twitter : @AFD_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 - France

Tél. : +33 1 53 44 31 31